Estudos em Relações Internacionais

VOLUME II

DANIEL LENA MARCHIORI NETO
FELIPE KERN MOREIRA
LUCIANO VAZ FERREIRA
organizadores

ESTUDOS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Volume II

Estudos em Relações Internacionais

VOLUME II

DANIEL LENA MARCHIORI NETO
FELIPE KERN MOREIRA
LUCIANO VAZ FERREIRA
organizadores

1ª edição
Rio Grande, 2018

Coordenação Editorial
Daniel Lena Marchiori Neto (FURG)
Felipe Kern Moreira (FURG)
José Renato Ferraz da Silveira (UFSM)
Luciano Vaz Ferreira (FURG)
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (UNILA)
Rodrigo da Rosa Bordignon (UFSC)

Capa, Projeto Gráfico e Editoração
Daniel Lena Marchiori Neto

Revisão
Daniel Lena Marchiori Neto
Felipe Kern Moreira
Luciano Vaz Ferreira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica elaborada pela bibliotecária
Denise Débora de Souza CRB-8 212092/P

M315e Marchiori Neto, Daniel Lena
Estudos em Relações Internacionais [livro eletrônico] / Daniel Lena Marchiori Neto. Felipe Kern Moreira. Luciano Vaz Ferreira (Orgs.) - Rio Grande, RS: Ed. da Furg, 2018. (Série Relações Internacionais. V.2)
120 p.: Epub.
Bibliografia
ISBN 978-85-7566-535-0

1. Relações Internacionais 2. Direito Internacional
3.Migração (América do Sul)
I. Marchiori Neto, Daniel Lena II. Moreira, Felipe Kern III. Ferreira, Luciano Vaz

CDD 341

Sumário

Apresentação

Apresentamos à comunidade universitária os três volumes de "Estudos em Relações Internacionais", resultantes do I Encontro de Pesquisa em Relações Internacionais - EPRI, realizado nos dias 20 e 21 de novembro de 2017, no campus avançado da Universidade Federal do Rio Grande – FURG em Santa Vitória do Palmar. O I EPRI foi promovido pelo Curso de Relações Internacionais da FURG e destinou-se à apresentação e publicação de contribuições científicas em torno de quatro grupos de trabalho: I - Política e História das Relações Internacionais, II - Direito Internacional e Comparado, III - Economia e Comércio Internacional e IV - Estudos de Fronteiras.

A partir da seleção dos trabalhos pelo Comitê Científico do I EPRI foi possível organizar os presentes volumes em torno de três propostas temáticas. O primeiro volume voltado ao tema da segurança internacional, com estudos dedicados aos conflitos armados, à violência e à justiça de transição nas relações internacionais. O segundo volume reúne pesquisas sobre integração regional, regionalismo e fronteiras, com particular atenção à América do Sul. Por sua vez, o terceiro volume encapsula contribuições sobre cooperação, soluções de controvérsias e direitos humanos.

Este segundo volume é composto de seis artigos de pesquisadores/as de cinco instituições diferentes. O primeiro, intitulado "Acordo Mercosul-União Europeia:

Entre o Discurso e Realidade. Impactos e Perspectivas", de Charles Pereira Pennaforte, Genaro da Silva Ribeiro e Nairana Karkow Bones, da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL. O segundo, intitulado "Integração Regional na América do Sul: uma análise da ampliação da agenda do Mercosul e da Unasul no período do regionalismo aberto e do regionalismo pós-liberal", de Gabriela Mesa Casa, Hannah Guedes de Souza, Henrique Neto Santos, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. O terceiro artigo sob o título "Cidadania regional e as políticas migratórias do Mercosul", de Maurício Luiz Borges Ramos Dias, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. O quarto artigo versa sobre "Relações Fronteiriças e pobreza: contradições da Proteção Social na fronteira Arco Sul", de Catiane Borges Corrales, Patrick Masseron Nunes e Vini Rabassa da Silva, da Universidade Católica de Pelotas – UCPEL. O quinto artigo intitula-se "Diversidade Cultural na Fronteira Brasil-Uruguai: um estudo sobre migração árabe para os municípios gêmeos Chuí-Chuy", de Emilia da Silva Piñeiro e Márcia Esteves de Calazans, também da Universidade Católica de Pelotas – UCPEL. E a última contribuição é o texto de Jahde de Almeida Lopez e Luan Corrêa Brum, ambos da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sob o título "Atuação de corporações estadunidenses no período ditatorial da América do Sul: uma análise dos casos Brasil-Paraguai".

O lume a que vem este conjunto de reflexões científicas realiza a ousadia do mote que o Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da FURG assumiu para si: Australis nostrum borealis est. Algareamento esse compartilhado por aqueles que resolveram conosco concretizar a utopia de pensar o global a partir destes tão nossos Campos Neutrais. Nestes volumes registram-se estas polifônicas vozes, emitidas a partir desta porção de pampas e espalhadas por este invernal Minuano, soprado a partir da Mirim ou do bravio Atlântico, estes que se nos avizinham e que, paradoxalmente, nos dizem a condição do outro ao que

nos tornam uma só gente. Com estes Estudos em Relações Internacionais, somamo-nos a outros pagos, também centros de novas histórias, de novos fazeres de universidades e universalidades.

Campos Neutrais, inverno de 2018.

Os organizadores.

Os avanços e retrocessos do Acordo Mercosul-União Europeia: uma análise crítica sobre as assimetrias entre os blocos

Charles Pereira Pennaforte[1]
Genaro da Silva Ribeiro[2]
Nairana Karkow Bones[3]

A assinatura de um mega-acordo de liberação econômica e comercial entre o Mercosul e a União Europeia (UE) é um antigo objetivo de segmentos empresariais, principalmente brasileiros (FIESP e o agronegócio), desde a primeira metade dos anos 1990. O primeiro tratado de cooperação com o objetivo de criação de um mega-acordo de livre comércio foi celebrado em 1995. Todavia, durante o primeiro período de negociações (1999-2004), ocorreram poucos avanços. Após este período, as tratativas permaneceram paralisadas por pelo menos seis

1 Doutor em Relações Internacionais (Universidade Nacional de La Plata/ARG). Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Coordenador Grupo de Pesquisa CNPq GeoMercosul. E-mail: charlespennaforte@gmail.com.
2 Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Membro do Grupo de Pesquisa CNPq GeoMercosul. E-mail: genaroribeiro@yahoo.com.br.
3 Acadêmica do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Bolsista IC-Vol. Membro do Grupo de Pesquisa CNPq GeoMercosul. E-mail: nairanabones@gmail.com.

anos, até que, a partir de 2010, ocorreram novas discussões. Desde 2016, há uma demonstração maior de interesse e mobilização para um possível desfecho positivo de um acordo para o mais breve possível.

O "novo impulso" que estamos verificando para as negociações Mercosul-UE surgiu tanto a partir do cenário político criado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, como pela ascensão de Mauricio Macri na Argentina, em 2015. A grande crítica feita aos governos petistas e kirchneristas foi a excessiva "politização" do Mercosul e o abandono dos interesses econômicos do bloco (ALMEIDA, 2016). Do outro lado, a União Europeia acredita no avanço do interregionalismo/bilateralismo[4] para a construção do acordo entre os dois blocos econômicos em meio ao protecionismo da administração Donald Trump.

Este artigo busca, então, avaliar a relevância de um acordo de livre comércio a "portas fechadas" (negociado por empresários e governo, sem uma discussão ampla com a sociedade) entre os blocos no cenário atual tendo em vista as assimetrias econômicas e tecnológicas existentes entre os dois blocos, bem como o discurso proferido pelas autoridades e pela mídia dos "indiscutíveis" ganhos por parte do Mercosul decorrentes da assinatura do acordo, assim como por um governo que está impondo uma agenda política e econômica que não possui nenhum respaldo popular no Brasil.

Assim sendo, este trabalho está dividido em quatro partes: na primeira, se faz um breve recorte da formação histórica do Mercosul; na segunda, busca-se contextualizar e analisar as primeiras tratativas de 1995-2010; na terceira, analisa-se criticamente o momento atual de negociações; e, na quarta parte, procura-se traçar paralelos, similaridades e diferenças entre as duas fases distintas de intercâmbio de propostas, questionar a validade e objetividade do tratado, assim como a falta de informações referentes às tratativas a "porta fechadas" em curso para o grande público e as possíveis consequências reais para o bloco.

4 (...) "As relações bilaterais significam a relação da UE com um membro selecionado de uma região; o interregionalismo define as relações da UE com o número exato de membros de uma região" (...). (Meisner, 2015, p. 1).

1. Um pequeno recorte histórico

O acordo entre o Mercosul e a UE é um velho desejo de segmentos empresariais brasileiros. Contudo, entre a visão dos produtos brasileiros (e mercosulinos) inundando o mercado europeu e provocando superávits e a realidade de um comércio bilateral existe uma grande distância.

Na onda do regionalismo aberto dos anos 1990, a UE percebeu a importância de se aproximar da América Latina frente a nova realidade que começava a existir no Cone Sul a partir do fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização neoliberal sob o comando dos Estados Unidos (EUA). A assinatura do Tratado de Livre Comércio da América Norte (NAFTA, em inglês) pelos EUA, Canadá e México, em 1994, foi o sinal de que o novo regionalismo se intensificaria nas Américas.

Poucos anos após o Tratado de Assunção (1991) ser firmado, a União Europeia demonstrou interesse na aproximação político-econômica com o Mercosul, o que consolidou-se em 1995 no *Acordo-Quadro de Cooperação entre a União Europeia e o Mercosul* (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 5/95). Este acordo entrou em vigor no ano de 1999 e visava o fomento de iniciativas e condições que permitissem uma associação inter-regional no futuro e resultou no início da negociação de um acordo de um Tratado de Livre Comércio (TLC) entre os blocos. Contudo, as primeiras propostas efetivas foram apresentadas somente em 2004.

Os dois blocos tinham expectativas diferentes nos resultados do acordo. Por parte do Mercosul e do Brasil, esperava-se que o acordo trouxesse uma maior consolidação de sua imagem na comunidade internacional em sua fase inicial (BRESSER-PEREIRA; THORSTENSEN, 1995), como um grupo capaz e atuante em promover o apoio do Cone Sul às atividades do bloco e expandir a exportação de seus produtos, notadamente os agrícolas. Já para a União Europeia, a intenção era de realizar um processo gradual de liberalização econômica e uma inserção em mercados ainda pouco explorados. Todavia, as propostas iniciais não atenderam às expectativas de ambos os lados.

A falta de coesão interna do Mercosul (principalmente de Brasília e Buenos Aires) dificultou, ao longo do tempo, a convergên-

cia de interesses e de uma proposta comum. Vários fatores podem ser apontados, entre eles, o governo argentino, frente a uma possível perda de competitividade na primeira década dos anos 2000, bem como a crise econômica do país, as divergências entre os dois países no ritmo de aprofundamento da integração e da agenda regional (BERNAL-MEZA, 2013, p. 06-07) e o consequente ajuste de prioridades do Brasil em direção a chamada Cooperação Sul-Sul, esfriaram as tratativas rumo a um possível "Mercosul profundo". Sobre a falta de "coesão interna" no Mercosul, Bernal-Meza (Idem, p. 09) assinalou que:

> (...) el Mercosur nunca será más de que lo es actualmente. Nunca será un Mercado Común porque los intereses del Brasil no están involucrados en ese objetivo y porque la relación bilateral entre Argentina y Brasil depende, en buena parte, de las decisiones de Buenos Aires que no responden a lógicas de integración, sino a las de la política interna.

Estes fatores contribuíram para a lentidão e a posterior paralisação das negociações Contudo, existia a concordância na necessidade de se construir mecanismos mais equilibrados para a interação comercial entre os dois blocos desde 2004, apesar da suspensão das negociações em 2007.

Em 2010, devido à estratégia dos países desenvolvidos de superar a crise por meio da liberalização de novos mercados para seus produtos (GUIMARÃES, 2014), seguido dos efeitos da crise mundial, que passou a afetar também os países em desenvolvimento como o Brasil e Argentina, voltou a gerar uma nova convergência de interesses entre o Mercosul e a União Europeia.

Contudo, sob o ponto de vista prático o bloco europeu não fez concessões significativas para o Mercosul, seguindo a mesma linha no âmbito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Vale lembrar que tanto o Brasil como a Argentina atuaram de maneira integrada desde 2003 com o objetivo de superar as políticas protecionistas do setor agrícola das grandes potências. Em 2008, por outro lado, as posições já não estavam tão coadunadas.

A ascensão ao poder de Mauricio Macri na Argentina marcou o fim do que foi chamado de ciclo de "governos progressistas" em

2015. No Brasil, em 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff encerrou a hegemonia petista no Palácio do Planalto, após uma grave crise econômica potencializada pela crise política na esteira de uma nova agenda de perspectiva economia e social conservadora.

A crise econômica mundial de 2008, com impactos diretos sobre o crescimento dos países centrais e, principalmente, da China, provocou o fim do chamado *Boom das Commodities*, ocorrido entre 2000 e 2009. Brasil e Argentina passaram a sofrer os seus efeitos econômicos, que propiciaram o fim do chamado "giro à esquerda"[5] da década passada (PENNAFORTE, 2017, p. 32), quando tais governos denominados de "progressistas" tinham em comum a superação do Consenso de Washington e a volta do Estado como importante ator (STOESSEL, 2014, p. 124).

Agora sob novo comando, Brasília e Buenos Aires resolveram recuperar o "tempo perdido" em relação aos possíveis mega-acordos comerciais. As declarações das chancelarias de ambos os lados, colocando o acordo entre o Mercosul e a UE como prioridade, ganharam as manchetes.

Apesar do voluntarismo inicial dos dois governos, os mesmos entraves encontrados anteriormente ameaçam atribular as negociações atuais. Podemos observar a reincidência de alguns aspectos da proposta de acordo de 2004 e novamente a lentidão e dificuldade no processo de discussão dos termos.

2. As Primeiras Propostas e Seus Precedentes

A aproximação foi iniciada factualmente com a assinatura do *Acordo-Quadro de Cooperação entre União Europeia e Mercosul* (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 5/95). O acordo previa não só uma cooperação política e econômica entre os blocos, mas também social, cultural, financeira e técnica. Eram dados, assim, os primeiros passos para o que depois transformar-se-ia em uma proposta de liberalização econômica e comercial.

Em 1999, durante a Primeira Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia, no Rio de Janeiro, o diálogo foi retomado e os

5 Sobre o tema ver Soledad Stoessel (2014) que faz uma análise ampla sobre a discussão acadêmica dos governos de esquerda que chegaram ao poder na América Latina a partir do início do século XXI.

primeiros passos rumo à negociação do tratado de livre comércio foram dados. Todavia, foi apenas mais tarde naquele ano que, em Bruxelas, os negociadores de ambos os blocos realizaram as primeiras tratativas formais com a criação de grupos de trabalho para avaliarem os temas relevantes para o acordo.

Entretanto, as negociações não foram tão rápidas e objetivas quanto o necessário. A constante falta de coesão do Mercosul, já mencionada anteriormente, unida ao protecionismo europeu de alguns setores, principalmente agrícola, acabaram por colocar entraves nas negociações.

Os países do Mercosul foram surpreendidos quando, em junho de 2001, a UE apresentou, antes do esperado, uma proposta de liberalização gradual e uma lista dos produtos que participariam da zona de livre comércio. Na sua proposta, os produtos agrícolas, categoria na qual os países do Cone Sul são mais competitivos, teriam pequena participação (KUME et al., 2004) e muitos daqueles que fariam parte já se beneficiavam do Sistema Geral de Preferências (SGP)[6] em contraste com os produtos industrializados e de bens de capital, que seriam os produtos mais competitivos do lado europeu, que entrariam em grande escala.

Após isso, deu-se início a uma série de tratativas até que em 2004 propostas efetivas foram realizadas. Porém, a falta de consonância entre os interesses das partes, a nova conjuntura política da América Latina, com chegada de governos "progressistas" ao poder, e a falta de flexibilidade pelo lado europeu acabaram por desinteressar os setores favoráveis ao acordo e, por fim, paralisar as negociações até o ano de 2010.

As últimas propostas, lançadas em 2004, eram muito diferentes (BID, 2017). Enquanto a Europa preocupava-se em proteger seus mercados e sua competitividade, excluindo produtos sensíveis do acordo e buscando abertura de comércios para seus produtos, acabou por apresentar uma proposta pouco razoável para os seus parceiros do Cone Sul. Nesta proposta, o principal ganho

6 Sistema que busca a superação da deterioração dos termos de troca por meio de um tratamento tarifário preferencial para os produtos dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento.

do Brasil, por exemplo, seria no mercado de Etanol, ao passo que, no que dizia respeito aos produtos agropecuários, apresentava-se mudança quase nula em suas quotas de importação, e o ganho dos países do Mercosul ficaria quase restrito a diminuição das tarifas e não no aumento da importação (KUME et al.,: 13-14).

Enquanto isso, a proposta por parte do Mercosul preocupava-se com uma melhor equidade entre as partes, propondo ainda que fossem criadas quotas proporcionais ao nível de desenvolvimento do país, auxiliando no desenvolvimento da região (BID, 2017). Todavia, a proposta previa um calendário de liberalização do mercado em partes, classificando os produtos participantes do acordo entre A e E, sendo que os primeiros seriam liberalizados mais rapidamente. Haveria, ainda, uma categoria de preferência fixa, que nunca chegaria à etapa final do livre comércio, participando apenas com um contingente de preferência de 20%.

A União Europeia apresentou uma proposta semelhante em tempo e método, porém diferente no contingente de produtos. Também classificados entre A e E, as categorias, à exceção da A, que seria liberalizada imediatamente, demorariam mais do que a proposta do Cone Sul para ser levado a cabo o livre comércio, devido a liberalização mais lenta. Além disso, a proposta europeia incluía duas categorias de preferências fixas, uma de 20% e outra de 50%, e a categoria de produtos que não seriam liberalizados (KUME et al., 2004).

CALENDÁRIO DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS PROPOSTO PELO MERCOSUL, POR CATEGORIA DE PRODUTOS
[em %]

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	50	50	100								
C	11	22	33	44	55	66	77	88	100		
D	0	10	15	25	30	40	50	60	70	85	100
E	0	0	10	15	25	35	45	55	70	85	100
Preferência fixa	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Não definido											

Fonte: Departamento de Negociações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores.

Fonte: Kume et al., p. 3, 2004.

CALENDÁRIO DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS PROPOSTO PELA UE, POR CATEGORIA DE PRODUTOS
[em %]

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	20	40	60	80	100						
C	12,5	25	37,5	50	62,5	75	87,5	100			
D	9	18	27	36	45	54	63	72	81	90	100
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Preferência fixa 20%	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Preferência fixa 50%	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Quota tarifária adicional (variável)											
Não definido											

Fonte: Comissão Européia.

Fonte: Kume et al., p. 4, 2004.

Levando em consideração que ambas as propostas classificavam seus principais produtos de importação como categoria A, ou seja, de liberalização imediata dos mercados, e seus principais produtos de exportação como categorias de liberalização mais gradual, não é difícil compreender as dificuldades encontradas nas tratativas do acordo econômico.

Assim sendo, se analisarmos o caso do Brasil nesse período, veremos que suas exportações para a União Europeia eram representadas em 78,6% por produtos agropecuários e derivados, e desta proporção, mais de 41% apenas do Etanol, que seria o principal produto beneficiado pelo acordo. Porém, com a praticamente exclusão ou irrisória participação de outros produtos importantes da economia brasileira, o acordo acabaria por beneficiar de forma concreta o bloco europeu, cujos ganhos superariam em cerca de 47% os ganhos do bloco latino-americano. (KUME et al., 2004)

Por fim, pode-se constatar que a falta de flexibilidade de ambas as partes e da exploração da complementaridade econômica das regiões acabaram por transformar as tratativas do acordo em um simples intercâmbio de propostas unilaterais, nas quais a falta de consenso entre as partes e intra-bloco limitaram os avanços e a efetividade de uma possível liberalização comercial. Desse modo, as negociações esfriaram e paralisaram novamente em 2004.

Esta interrupção das tratativas se deu em partes devido às atri-

bulações já apresentadas ao longo dos últimos parágrafos e foram complementadas pela ascensão de governos de esquerda na América Latina, notadamente Lula da Silva, no Brasil, e o casal Kirchner, na Argentina. Ambos governos demonstraram preocupação com as mazelas nacionais (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010, p. 58), priorizando a cooperação Sul-Sul, e no caso do Brasil, a associação com outros países emergentes em coalizões como o grupo BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que acabaram por relativizar a importância do TLC entre os blocos.

Associado a isso, na União Europeia, a consolidação e colocação em prática do Euro em 2002, entre outros fatores já abordados, culminaram na paralisação das tratativas até o ano de 2010, quando, na 6ª Cimeira UE – América Latina – Caribe, houve uma nova movimentação no sentido de um acordo.

3. A retomada das tratativas e a reincidência de entraves

O retorno às negociações do TLC Mercosul-UE vem sendo saudado por alguns segmentos empresariais no Mercosul. Com a expectativa de propostas mais equitativas, as tratativas se encaminharam para o início dos preparativos para o intercâmbio de propostas, quando a vontade política do Brasil e Argentina, aliada à vontade europeia, culminaram em uma nova onda de otimismo em relação à possível concretização deste grande acordo.

Há 15 anos o Brasil não firmava acordos de grandes proporções (OLIVEIRA et al., 2014) e associado a este fato estava a tendência da cooperação Sul-Sul inaugurada pelo governo Lula da Silva (2003-2010), onde os acordos com países centrais perderam atrativo. Com a chegada da crise mundial ao país, já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), a “pressão midiática” refletindo setores da sociedade como, por exemplo, o empresarial e de alguns partidos políticos, aumentou no sentido de haver uma aproximação com países desenvolvidos, que, segundo alguns segmentos da política e da imprensa, poderiam, apresentar soluções para os problemas econômicos do país.

O processo de disseminação de informações das chancelarias de Brasil e Argentina acabou por elevar as expectativas da região

em relação aos grandes benefícios que poderiam ser obtidos mediante este acordo, por meio da veiculação de pronunciamentos de diversos ministros e chefes de Estado demonstrando seu total apoio ao TLC e a possibilidade de um consenso até o fim do ano de 2018. De outro lado, aqueles que demonstram posição crítica às tratativas com a União Europeia recebem menos destaque, a exceção da mídia venezuelana, mais especificamente vinculada ao chavismo como, por exemplo, a TeleSur[7] que se apresenta como contrapeso aos demais grandes periódicos do bloco.

Contudo, as problemáticas e entraves da primeira tentativa das negociações, apesar de atenuadas, continuavam representando os principais obstáculos de uma possível concretização do acordo. A política agrícola da Europa, segundo notícias observadas durante o processo de discussão do acordo[8], ainda mantinha-se como ponto chave para muitos países do bloco europeu, notadamente para a França, Bélgica e Irlanda.

No bloco latino-americano, a postura da Argentina manteve-se cética em relação às tratativas e apenas com a transição dos governos de Néstor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) para o governo Macri (2015 até os dias atuais) é que sua posição foi alterada, gerando uma tendência de resolução dos entraves. Antes disso, o governo Néstor Kirchner duvidava dos resultados positivos do acordo, pois, na tentativa de proteger a sua indústria, acreditava que uma abertura tão vasta de seu mercado acabaria por impossibilitar seu desenvolvimento e autonomia. Samuel Pinheiro Guimarães, diplomata brasileiro que atuou no cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul de 2011 a 2012, e grande crítico de um TLC com a UE em virtude das grandes assimetrias[9]

7 Venezuela no participará en acuerdo TLC entre el Mercosur y UE. 02/11/2016. Disponível em:<https://www.telesurtv.net/news/Venezuela-no-participara-en-acuerdo-TLC-entre-el-Mercosur-y-UE-20161102-0055.html> Acesso em 23/05/2018.

8 Reunião de negociadores-chefe do Mercosul e da União Europeia. 24/06/2016.Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14268-reuniao-de-negociadores-chefe-do--mercosul-e-da-uniao-europeia> Acesso em 23/05/2018. Com proposta decepcionante da UE, rodada de acordo com Mercosul é adiada.04/10/2017. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/com-proposta-decepcionante-da-ue-rodada-de-acordo-com-mercosul-e-adiada/> Acesso em 23/05/2018.

9 Aqui nos referimos ao grande desnível industrial e tecnológico entre os dois blocos, com ampla vantagem para os europeus. Para uma análise das assimetrias institucional e relacional entre o Mercosul e a UE, ver o trabalho de Deisy Ventura (2003), “As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia - Os Desafios de uma Associação Inter-regional.”.

existentes, alertou em um dos pontos de seu Relatório de demissão em 2012 para o Conselho de Ministros que a integração do Mercosul e o sucesso do bloco não é de interesse de nenhum outro país que não seus Estados-Parte e mesmo que, retoricamente, os países desenvolvidos demonstrem seu apoio, em um mundo multipolar em crise, o sucesso na integração e desenvolvimento de blocos compostos por países subdesenvolvidos não serve aos interesses centrais. Para as potências globais, o importante é a facilidade de acordos que, ao trabalhar com blocos coesos, torna-se impossível. Assim sendo, a mídia acaba por contribuir para os interesses das potências mundiais, ignorando, com ou sem intenção, os avanços e desenvolvimento do bloco. De modo que seus sucessos são pouco abordados e seus fracassos escandalizados (GUIMARÃES, 2012).

Uma das principais dificuldades é encontrar, de fato, quais são as propostas de cada lado. Isto se observa desde o início, em 1995, e atualmente tem dado margem para a mídia idealizar o acordo e todos os seus supostos benefícios. A realidade se mostra um tanto mais nebulosa. Grandes discussões têm sido travadas acerca do setor primário e pouco se tem observado em resoluções concretas.

Com base nos dados expostos pelo relatório “Os Futuros do Mercosul” (2017) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nas propostas intercambiadas na primeira metade de 2016, a União Europeia propôs um rol de produtos agrícolas, porém, grande parte destes produtos já são beneficiados pelo SGP. Esta proposta apresenta ainda uma série de restrições a produtos relevantes para as exportações do bloco latino-americano, notadamente etanol e carne bovina.

Apesar das evidentes dificuldades, declarações de presidentes, chanceleres, ministros e representantes de ambos os blocos têm incentivado a crença de negociações rápidas e objetivas, havendo, inclusive, a criação de grupos de discussão por setor com a finalidade de resolver os impasses de forma mais otimizada (EBC, 2017; FIESP, 2013; INFOBAE, 2018; EL CRONISTA, 2019). Porém, os impasses não chegam ao conhecimento de todos, assim como os benefícios não são especificados. O otimismo que envolve todas as tratativas deste acordo são, na verdade, um “tiro no escuro”.

Expectativas em torno de melhorias na exportação de carne têm impelido Argentina e Uruguai a buscar por investimentos e acesso ao mercado europeu. Mas, enquanto os ganhos dos países do Mercosul limitam-se, em muitas vias, aos mercados primários, ou em quotas para tais produtos, e também ao estabelecimento de uma imagem positiva como países capazes e inseridos no comércio mundial, os ganhos europeus tendem a ser muito maiores.

No entanto, vale salientar que a União Europeia representa um importante mercado para os Estados-Parte do Mercosul, porém tem perdido espaço; entre os parceiros comerciais do Brasil, a maior economia do bloco, a União Europeia deixou de ser um dos principais destinos de exportações, lugar que foi ocupado pelo gigante asiático, a China. O crescimento da demanda chinesa a partir de 2009 por produtos brasileiros foi, em contrapartida, seguida de uma queda, a partir de 2011, da demanda europeia. Mesmo com a diminuição de ambas as demandas, a China passou a ocupar o primeiro lugar em destino de exportações brasileiras em 2015, enquanto a União Europeia passou a assumir o segundo lugar (VALDEZ, 2017).

Devido a isto, a expectativa de intercâmbio de ofertas era, para a segunda metade do ano de 2015, porém só se concretizaram após o aceite da União Europeia em continuar as negociações. Isso nos leva a refletir e a questionar qual a real importância do acordo para estes países desenvolvidos e se as expectativas do Mercosul não são fundadas em uma ilusão de reciprocidade.

Décadas se passaram desde que Celso Furtado (2016, p. 5), influenciado por Raúl Prebisch, afirmou que "o capitalismo deveria ser observado como um processo de difusão do progresso técnico, difusão irregular, comandada pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas". A partir dessa afirmação, levemos em consideração a evidente superioridade tecnológica da União Europeia em relação ao Mercosul no que tange a produção industrial. Pode-se observar, portanto, que uma abertura de comércio consistiria em uma medida contraproducente para o desenvolvimento econômico da região sem a devida avaliação dos seus efeitos no médio e longo prazo (MARCHINI, 2017). O agronegócio é o setor mais interessado em ter acesso ao mercado consumidor europeu. Contudo, não deveríamos pautar o acordo somente em

relação a ele.

Na avaliação extremamente crítica e que consideramos pertinente, Samuel Pinheiro Guimarães (2014) observa que a eventual liberalização do mercado com a UE poderia acarretar no desestímulo da produção industrial nacional, pois cerca de 40% do comércio industrial é realizado intra-firma e uma abertura do comércio levaria a falta de benefícios da instalação de empresas no bloco, visto que seria de maior ou igual facilidade simplesmente exportar os produtos. O capital de investimento poderia então voltar aos seus países de origem ou serem realocados.

Assim, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016 e a conseguinte crise política instaurada levaram à ascensão de Michel Temer à presidência da República e, tendo este último um viés mais liberal, acabou por aliar-se à Argentina de Macri e a elevar o TLC ao nível de prioridade para o Mercosul. Em virtude disso, em abril de 2017, o chanceler brasileiro Aloysio Nunes declarou que "acesso a mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul" (EBC, 2017). Porém, a partir dos dados analisados, pode-se questionar veementemente o real benefício em priorizar o acordo com a UE e o quão benéficos seriam os resultados para o Mercosul.

4. Comparação e Perspectivas

Com base nas informações disponíveis até o presente momento[10], pudemos ter acesso a algumas propostas tanto de 2004 quanto de 2016. Ambos os blocos têm demandas *sine qua non* para a celebração do tratado. Por parte do Mercosul demanda-se que o cronograma de liberalização inclua tanto as tarifas *ad-valoren* quanto as específicas de cada produto e suas combinações. Já a União Europeia demanda o fim dos direitos de exportação (retenções) que são aplicados pelos Estados-Parte do Mercosul, em especial a Argentina (BID, 2017).

A evolução das propostas é notória por parte da simplificação do Mercosul que passou a incluir 87% de cobertura na proposta, quando em 2004 cobria apenas 71%. Em parte, isto se deve ao

10 As informações oficiais dos termos de negociação entre o Mercosul e a UE não são fornecidas ao grande público pelos blocos. O andamento do processo ocorre por meio de jornais que possuem algum acesso ao corpo diplomático e empresarial envolvidos nas negociações.

desmanche das categorias de quotas e a inclusão destes produtos no processo de liberalização propriamente dito. Houve também a diminuição dos prazos de liberalização, porém uma série de produtos terá a liberalização mais tardia do que se comparado com a oferta de 2004, sendo que 47% dos produtos só terão sua liberalização após 15 anos de assinatura do acordo Mercosul-UE (BID, 2017).

Outra diferença é a liberalização linear proposta pelo bloco sul-americano, em contraste com a sua proposta de liberalização não-linear anterior. Mesmo assim, tendo a proposta uma previsão de 15 anos para a sua contemplação, vai ao encontro da demanda europeia de limitar o prazo aos 10 anos.

A proposta da União Europeia manteve-se na mesma complexidade, cobrindo 89% do comércio, acrescidos de 4% de quotas de importação. Assim, pode-se observar uma diminuição de quase sete pontos percentuais em relação à proposta de 2004, quando, incluindo a de liberalização e de quotas, chegava a 99% do comércio. Esta proposta considera um prazo máximo de 10 anos para a conclusão da abertura do mercado e prevê uma liberalização mais rápida em relação à proposta do Mercosul, visto que 74% do comércio seria aberto imediatamente (BID, 2017, p. 34-35).

No entanto, os dados apontam que destes 74%, grande parte dos produtos já apresentam tarifa nula ou quase nula e que, portanto, é apenas um número "impressionante", mas com pouco valor real. Além do mais, produtos importantes da pauta do Mercosul sofreram importantes restrições em relação à proposta de 2004 como, por exemplo, o etanol e a carne bovina. Representantes do Uruguai anunciaram que sem carne bovina não há acordo e, como se observa nestes quase 18 anos de tratativas, a política europeia de proteção dos mercados primários impõe-se como grande empecilho para a conclusão do acordo.

É possível observar a falta de compasso das propostas de ambos os blocos e também a baixa exploração da complementaridade de ambas as regiões. Assim, torna-se difícil imaginar os benefícios do acordo, quando o mercado agropecuário é o mais competitivo por parte do Mercosul e sua participação é restrita em muitos pontos. Em contrapartida, o mercado industrial, com o qual o bloco não tem capacidade de competir, tem uma partici-

pação relevante nas propostas.

Apesar disso, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) declara seu amplo apoio ao TLC, visto que espera uma facilidade na transferência de tecnologia entre os blocos, o que acarretaria na modernização do parque industrial brasileiro e, consequentemente, no crescimento econômico dos países do Cone Sul. Acreditam, portanto, que através da concorrência e cooperação tecnológica os países do Mercosul, seriam beneficiados (FIESP, 2013, 2017). Ademais, segundo dados expostos por Danilo de Freitas (2009), o Mercosul teria muito a se beneficiar de uma intensificação do comércio com a União Europeia, que aumentaria o Produto Interno Bruto dos países membros do bloco.

Todavia, vale lembrar que o mercado de manufaturados brasileiros encontra seus principais compradores intra-bloco e que uma eventual liberalização acarretaria na competição destes com os produtos europeus. A consequência seria uma desindustrialização e mais, caso celebrado este tipo de acordo com a União Europeia, levaria a demanda de outros parceiros comerciais por tratamento semelhante (GUIMARÃES, 2014). Assim, em poucos anos poderiam ser celebrados TLCs com Estados Unidos, Japão e China, o que levaria a um desgaste imenso das indústrias nacionais.

Por outro lado, o Embaixador João Gomes Cravinho, chefe da delegação da União Europeia no Brasil, em palestra na Fundação Fernando Henrique Cardoso em 11/05/2017, apresentou um panorama favorável para um eventual acordo Mercosul-UE. Segundo o embaixador, o acordo favoreceria (FFHC, 2017):

1. Acesso privilegiado e preferencial de produtos brasileiros ao maior mercado do mundo, formado por 28 Estados, com um PIB cerca de 10% superior ao norte-americano. Quando um produto é desembarcado em um porto europeu, pode ser comercializado em qualquer outro destino sem custo adicional além do transporte;
2. Mais do que acesso privilegiado e preferencial, um acordo de livre comércio anularia desvantagens competitivas que o Mercosul tem atualmente com outros países que já possuem acordos com a UE, como México, Chile, Colômbia e Coreia do Sul, evitando que essas desvantagens se aprofundem com o decorrer do tempo;

3. Permitiria uma inserção mais rápida das empresas brasileiras nas cadeias de valor globais, gerando não somente um aumento quantitativo dos fluxos comerciais como também transformações qualitativas;
4. Poderia impulsionar reformas estruturais que nem sempre acontecem por obra e graça de um bom governo, mas quando um novo contexto as tornam absolutamente necessárias;
5. Facilitaria a transferência de tecnologia entre empresas europeias e do Mercosul, com maiores possibilidades de interação entre elas;
6. Permitirá explorar círculos virtuosos de investimento em bens e serviços com valor de capital mais elevado. Atualmente, cerca de 60% do investimento direto estrangeiro no Brasil já vem da União Europeia. O investimento brasileiro e do Mercosul na Europa deve aumentar.

Trata-se, portanto, de uma visão otimista que permite depreender que existirá um ganho geral para os dois blocos, principalmente para o Mercosul. Para corroborar o cenário favorável para a integração, o embaixador Cravinho forneceu algumas estatísticas positivas.

Consultores dinamarqueses, em estudo para a UE, preveem que o Mercosul aumentaria as suas exportações para o bloco europeu em cerca de 40%.

Já a Fundação Getúlio Vargas prevê que uma redução de 25% nas tarifas, ao lado de uma revisão das barreiras não-tarifárias, aumentaria as exportações em USD 28 bilhões, um aumento de 50% para 60%. A FIESP prevê um aumento entre USD 5 e 6 bilhões. Uma análise mais conservadora (FFHC, 2017).

Apesar de inúmeros trabalhos apontarem o acordo Mercosul-UE como favorável, no campo teórico, como analisou Freitas (2009), eles podem não se refletir frente a realidade da dinâmica comercial entre blocos assimétricos. Sendo assim,

> Não há justificativa econômica para a idéia de que um acordo de livre-comércio deva gerar um balanço eqüitativo de ganhos entre as partes, mas sim permitir que estas explorem suas respectivas vantagens comparativas, induzindo as economias a uma especialização maior e a uma alocação mais eficiente de seus recursos. (KUME et al., 2004, p. 14)

Um aspecto de vital importância para as tratativas em curso refere-se aos impactos reais sobre as estruturas econômico-industriais do Mercosul, notadamente do Brasil e até mesmo para a Argentina. Uma abertura econômica que caiba a liberação de produtos agrícolas seria favorável ao bloco em virtude do reconhecido dinamismo desse setor. Por outro lado, os interesses específicos de segmentos comerciais e sindicais com possíveis perdas do bloco europeu serão obstáculos ao avanço do acordo.

Considerações Finais

Ao contrário da ideia de que um “grande acordo econômico” poderia funcionar como um catalisador para uma maior participação do Mercosul e do Brasil (especificamente) no comércio internacional, existem alguns pormenores que geralmente não são analisados de maneira correta ou são subvalorizados. As possíveis vantagens nas relações comerciais entre a UE e o Mercosul podem não se verificar na prática, existindo, assim, uma grande lacuna entre o plano das pretensões e a realidade.

O que se coloca por parte dos empresários, dos políticos e setores da mídia brasileira, por exemplo, é que o aumento fluxo comercial entre os blocos trariam benefícios para o Mercosul. Contudo, não levar em consideração as assimetrias entre os blocos é um dos principais problemas. O mais importante seria a “qualidade” desse fluxo comercial.

Outro aspecto verificado ao longo dos governos petistas foram as severas críticas à falta de assertividade para destravar o acordo com a UE. A perspectiva era de que bastaria uma atuação mais incisiva (até mesmo política) e reuniões para que o acordo fosse fechado. Opinião esta compartilhada pelo senador e ex-chanceler brasileiro José Serra (2016-2017), que ocupou inicialmente o cargo ministro das Relações Exteriores no governo Temer (PENNAFORTE, 2016).

Contudo, o próprio histórico entre os dois blocos e a complexidade de interesses envolvidos vem demonstrando o contrário. O próprio José Serra, em maio de 2016, em Paris, na Semana da América Latina, declarou que “Os brasileiros gostam de falar dos defeitos do nosso protecionismo, e com razão. Agora, os europeus

não falam dos defeitos do seu protecionismo, que é maior do que o nosso" (RFI, 2016). Uma análise bem diferente de quando ocupava a posição de oposição aos governos petistas.

O fato é que o acordo Mercosul-UE não pode ser realizado com "portas fechadas". Trata-se de um fato de grande envergadura que traz efeitos sobre toda a economia, não só do Brasil como do bloco. A constante proteção europeia de seus mercados e a disseminação de informações pouco precisas não favorecem ao debate crítico e realista dos efeitos do possível mega-acordo.

Os perigos que cercam o setor industrial brasileiro a partir destas propostas parecem superar muito os possíveis benefícios dados ao setor agropecuário. Acreditamos que a avaliação sobre os possíveis benefícios gerados por um acordo, obedecem a uma perspectiva linear que não leva em consideração as assimetrias das relações comerciais entre o Mercosul e a UE. Ou seja, a interação comercial por si só, na visão dos setores empresariais, favoreceria um *spillover* para o Brasil e o bloco como um todo. E mesmo que as propostas abrangessem equitativamente este setor, as indústrias nacionais, ou seja, a produção de produtos de maior valor agregado, cujo desenvolvimento deveria constituir a prioridade dos países em desenvolvimento, teria seu crescimento posto em cheque devido à competição desleal em termos tecnológicos.

O benefício de um acordo dessa magnitude para a UE é evidente e inquestionável, porém só a vontade política do Mercosul não é suficiente para garantir benefícios desta troca. Ao que parece, os benefícios de um possível incremento das exportações do setor primário para o bloco europeu e uma facilidade maior na importação de bens de capital e serviços têm sido levados mais em conta do que o custo de oportunidade que isto geraria no setor industrial.

A maior parte dos argumentos pode ser contraposto pela análise crítica do desenvolvimento do processo e pelas ofertas apresentadas. Por mais que as informações encontradas não sejam completas, é evidente a falta de equidade nos ganhos. Isto nos leva a questionar se, por parte do Mercosul, o acordo não tem sido impulsionado mais por questões políticas de curto prazo do que por uma real expectativa de ganhos recíprocos.

As metas de fechar um acordo até final do ano entre UE e Mer-

cosul permanecem, porém está cada vez mais difícil de enxergar um desfecho para tal ação. No início de outubro de 2017, a UE apresentou ao bloco do Cone Sul uma proposta que foi considerada um retrocesso e, de certa forma, decepcionante. Proposta a qual teria a ver com a compra anual de carne e etanol e os números estavam abaixo das intenções dos europeus no ano de 2004 (ISTOÉ DINHEIRO, 2017).

Ainda em outubro, as possibilidades para uma negociação estavam altas e isso se corroborava com a palavra de Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, na coletiva após encontro de líderes do bloco em Bruxelas: "Nós continuaremos a fazer tudo que pudermos para concluir as negociações com o Mercosul antes do final do ano. É importante. Nós subestimamos a importância do Mercosul para a União Europeia" (RFI, 2017).

Porém, o impulso protecionista, principalmente no campo agrícola, desconfianças e dúvidas do governo francês continuam a ser um entrave. "É indispensável que essas negociações se atualizem se queremos levá-las adiante", disse o presidente francês Emmanuel Macron aos representantes do agronegócio do bloco, os quais temem os efeitos da entrada de carne e de outros produtos sul-americanos na Europa a preços mais competitivos (EL PAÍS, 2017).

Apesar das negociações serem feitas a "toque de caixa" e tendo como horizonte que setores da UE (França, Bélgica e Irlanda) não abrirão mão de seus interesses específicos, é possível prever o "início do fim do Mercosul e o fim da possibilidade de desenvolvimento autônomo e soberano brasileiro e do objetivo estratégico brasileiro de construir um bloco econômico e político na América do Sul, próspero, democrático e soberano" (GUIMARÃES, 2014).

Deste modo o primeiro aspecto a ser levado em consideração é a divulgação e a participação da sociedade no processo de discussão do acordo. Empresários, sindicatos, movimentos social e ambiental, devem participar de maneira efetiva nas discussões sobre os termos do acordo. Isso seria uma forma de diminuir ou minimizar os impactos negativos do TLC sobre as sociedades envolvidas.

Em nossa opinião, o Mercosul é a chave para o desenvolvimento autônomo e estratégico da região e deve ser tratado como

prioridade por seus Estados Parte. A celebração de um TLC que não signifique pelo menos vantagens concretas deve ser vista com desconfiança, além de poder levar ao fim dessa estratégia econômico-política e causar grandes perdas nas aspirações sul-americanas de desenvolvimento.

Referências

Acesso a Mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul, diz Aloysio Nunes. **Empresa Brasileira de Comunicação**. Brasília, 24 abril. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/acesso-mercados-da-uniao-europeia-e-prioridade-do-mercosul-diz-aloysio>Acesso em 01 julho Encontro Nacional de Geopolítica 2017.

Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes. **Ministério das Relações Exteriores.** 1999. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercosul-e-os-seus-estados-partes/> Acesso em 10 junho 2017.

ALMEIDA, Paulo R. O Mercosul aos 25 anos: minibiografia não autorizada. **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=19068>. Acesso 21 maio 2018.

Os Futuros do Mercosul 2017. **Banco Interamericano de Desarrollo**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8172/Los-futuros-del-Mercosur-Nuevos-rumbos%20de-la-integracion-regional.pdf?sequence=6&isAllowed=y> Acesso em 05 junho 2017.

CAETANO, G.; BARTESAGHI, I. La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿La última oportunidade? In: **Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración**. San Cristóbal, v.1, n.37, p. 09-24, 2014,.. Disponível em <http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_agenda_externa_del_Mercosur_y_las_negociaciones_con_la_Union_Europea_la_ultima_oportunidad.pdf> Acesso em 03 maio 2017.

El gobierno confia en lograr el acuerdo UE –Mercosur antes de Julio. **El Cronista**. 19 março. 2019. Disponível <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-confia-en-lograr-el-acuerdo-UE-Mercosur-antes-de-julio-20180319-0086.html> Acesso em 26 maio 2019.

Dúvidas da França ameaçam o pacto comercial entre União Europeia e Mercosul.

El País. 23 outubro. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/17/internacional/1508275093_910446.html> Acesso em 24 outubro 2017.

Embaixadores da União Europeia se reúnem na FIESP para discutir acordo comercial com Mercosul. 2013. **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo** (FIESP). Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/imprensa/embaixadores-da-uniao-europeia-se-reunem-na-fiesp-para-discutir-acordo-comercial-com-mercosul/> Acesso em 09 agosto de 2017

'Só falta o Mercosul', diz chefe da delegação da União Europeia no Brasil em seminário na FIESP. **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo** (FIESP). 2017. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/so-falta-o-mercosul-diz-chefe-da-delegacao-da-uniao-europeia-no-brasil-em-seminario-na-fiesp/> Acesso em 09 Agosto de 2017.

FREITAS, Danilo M. **Perspectivas de vantagens e desvantagens na implantação do acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia**. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123549/Economia291817.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 12 agosto de 2017.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 5-19, outubro. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>. Acesso em: 27 maio 2018.

UE insiste em negociação com Mercosul apesar de oposição da França. **Folha de S. Paulo**. São Paulo. 20 outubro. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1928725-ue-insiste-em-negociacao-com-mercosul-apesar-de-oposicao-da-franca.shtml> Acesso em 23 outubro 2017.

Mercosul e União Europeia podem chegar a acordo comercial. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 outubro. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1929646-mercosul-e-uniao-europeia-podem-chegar-a-acordo.shtml> Acesso em 24 outubro 2017.

GUIMARAES, S. P. A União Europeia e o fim do Mercosul. **Carta Maior**. 26 abril. 2014. Disponível: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15969/A%20uni%C3%A3o%20europeia%20e%20o%20fim%20do%20mercosul.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 23 julho 2017.

GUIMARAES, S. P. **Relatório ao Conselho de Ministros**. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>

Acesso em 25 julho de 2017.

Dujovne se mostró optimista en que se podrá alcanzar este año un acuerdo Unión Europea-Mercosur. **INFOBAE.** Buenos Aires, 19 março. 2018. <https://www.infobae.com/economia/2018/03/19/dujovne-se-mostro-optimista-en-que-se-podra-alcanzar-este-ano-un-acuerdo-union-europea-mercosur/> Acesso em 25 maio 2018.

Com proposta decepcionante da UE, rodada de acordo com Mercosul é adiada. **ISTOÉ ECONOMIA.** São Paulo, 04 Outubro. 2017. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/com-proposta-decepcionante-da-ue-rodada-de-acordo-com-mercosul-e-adiada/> Acesso em 20 outubro2017

KUME, Honorio; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro; CASTILHO, Marta R., **Acordo de Livre-Comércio Mercosul – União Europeia: Uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro.** 2004. Disponível em
<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1897/1/TD_1054.pdf> Acesso em 05 maio de 2017.

LEÃES, Ricardo F.; BEM, Augusto P. de. O Acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia: obstáculos intransponíveis? **Panorama Internacional**. Porto Alegre, v.2, n.4, 2017. Disponível em <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-acordo-comercial-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-obstaculos-intransponiveis/> Acesso em 25 julho 2017.

MARCHINI, Jorge. Unió Europea – Mercosur: ¿Qué se está negociando? **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Segunda época**. Buenos Aires, n.47, julio, 2017,. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170814024909/CuadernoPCL-N47-SegEpoca.pdf> Acesso em 25/05/2018.

MEISSNER, Katharina L. The time has come to look at Brazil The EU's shift from interregional negotiations with MERCOSUR to a bilateral Strategic Partnership with Brazil. **EUI Working Paper RSCAS 2015/37**. Firenze, june, p.1. 2015. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36119/RSCAS_2015_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 12 abril 2018.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/> Acesso em 15 maio 2017.

OLIVEIRA, Gabriela; GUERRILHA, Guilherme; BUZZI, Júlia. **O infindável acordo entre o Mercosul e a União Europeia.** 2014. Disponível: <https://onial.wordpress.com/2014/04/24/o-infindavel-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia/> Acesso em 20 maio 2017.

PENNAFORTE, Charles. Brasil, quo vadis? **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais** Brasília, 25 maio 2016. Disponível

em: <https://www.mundorama.net/?p=19262>Acesso em 06/11/2017

PENNAFORTE, Charles. **Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo?** Boa Vista: Editora da UFRR, 2017.

PREBISCH, Raúl. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. **NU-CEPAL Estudio Económico de América Latina**. 1949. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1110/006_es.pdf?sequence=1&isAllowed=> Acesso em 16 outubro 2017.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatorio Social de América Latina**. Buenos Aires, año XI, n.27, p.45-63, 2010. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/115349/ISSN15153282-2010-09-27-45-63.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 25 maio 2018.

SCHERER, André L. F. Significados e impasses do acordo Mercosul – União Europeia. **Panorama Internacional**. Porto Alegre, s/d, 2017. Disponível em <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/significados-e-impasses-do-acordo-mercosul-uniao-europeia/> Acesso em 28 maio 2017.

VALDEZ, Robson. O longo acordo de comércio e investimentos Mercosul-União Europeia. **Panorama Internacional**. Porto Alegre, s/d, 2017 Disponível em <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-longo-acordo-de-comercio-e-investimentos-mercosul-uniao-europeia/> Acesso em 17 maio 2017.

Os desafios para a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia. **Fundação Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo, maio. 2016. Disponível em <http://fundacaofhc.org.br/iniciativas/os-desafios-para-a-conclusao-do-acordo-mercosul-uniao-europeia> Acesso em 22 outubro 2017.

Em Paris, Serra critica protecionismo europeu. **RFI**. Paris, 31 maio. 2016. Disponível em <http://br.rfi.fr/franca/20160531-em-paris-serra-critica-protecionismo-europeu> Acesso em 31 outubro 2017.

Integração regional na América do Sul: uma análise da ampliação da agenda do Mercosul e da Unasul no período do regionalismo aberto e do regionalismo pós-liberal[1]

Gabriela Mesa Casa[2]
Hannah Guedes de Souza[3]
Henrique Neto Santos[4]

Apesar de décadas de discussão sobre as formas e os modelos possíveis e viáveis de integração regional na América do Sul, ainda são inúmeras as lacunas[5] sobre o tema

1 Apoio financeiro recebido da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PRPPG) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila). Bolsista da CAPES. E-mail: gabrielamesacasa@gmail.com.

3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila) e pesquisadora no Centro de Estudos Sócio-Políticos e Internacionais da América do Sul (CESPI América do Sul). E-mail: hannahguedes@id.uff.br.

4 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila). E-mail: henriquens4@gmail.com.

5 A América do Sul - e a Latina - teve ao longo dos anos inúmeras tentativas de integração, assim como reformulação de propostas anteriores. Ainda nos dias de hoje, há um debate sobre a forma que essa integração deveria ser feita, se o melhor seria uma iniciati-

a serem superadas pelos Estados. No decorrer da história foram várias as tentativas de criação de blocos e assinaturas de tratados em prol de uma integração regional. Porém, percebe-se, desde a convocação por Simón Bolívar do Congresso Anfictiônico do Panamá em 1826 até a atual condição da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que a América Latina apresenta dificuldades de estabelecer uma integração que convirja com suas necessidades de desenvolvimento tanto no âmbito econômico quanto no social. É possível inclusive analisar sobre outra ótica: apesar do evidente *overlapping regionalism*[6] (MALAMUD, 2013), as evidências de uma integração bem-sucedida (conforme as premissas e propostas dos diversos blocos regionais manifestos na região) são pouco notáveis.

No entanto, a América do Sul protagonizou significativas evoluções nos processos de integração, desde a discussão do pan-americanismo[7] até o regionalismo pós-liberal. Dos processos de independência coloniais até meados dos anos de 1950, a ideia de integração na América do Sul era fundamentada levando-se em conta todo o continente (SARAIVA, 2007).

A partir da década de 1950, corroboradas pela produção acadêmica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), iniciaram as discussões sobre uma nova forma de integração, as quais se basearia na integração econômica de caráter sub-regional. Caracterizada como um regionalismo desenvolvimentista, em 1960 houve a primeira tentativa significativa de integração através do Tratado de Montevidéu, do qual criou-se Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) que tinha como principal objetivo o crescimento econômico e a integração regional. Neste período os processos de integração eram voltados "para dentro", ou seja, defendiam a necessidade de consolidar o mercado interno das economias latino-americanas através da

va supranacional ou intergovernamental, como dividir os custos da integração (podendo levar em conta a população, PIB, ou dividir igualmente entre os países envolvidos), como pesar as decisões (todos os países com mesmo peso, ou se serão atribuídos pesos distintos e quais seriam seus critérios), além de qual seria a pauta central (livre comércio, questões estratégicas, políticas e sociais).

6 Regionalismo sobreposto.

7 Amplamente patrocinado pelos Estados Unidos da América para que os países latino-americanos se afastassem da Grã-Bretanha e tornassem os estadunidenses prioridade na sua política externa.

substituição de importações e industrialização.

Em meados de 1990 os processos de integração assumiram um papel diferenciado dos adotados nas décadas de 1960 e 1970. Os países latinos optaram pelo processo de regionalismo aberto, sendo uma tentativa de inserção dos países na economia internacional globalizada. Portanto, o regionalismo aberto foi um importante passo para que os países da região se tornassem mais competitivos e realizassem aberturas comerciais com outros países do mundo. Como exemplo deste modelo, é possível citar a criação do Mercosul, o qual tinha como objetivo maior, no momento de sua concepção, um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Quanto ao regionalismo pós-liberal, sua principal característica é o fato de estar diretamente ligado a uma ampla crítica ao paradigma liberal[8]. O regionalismo pós-liberal, nos projetos de integração a partir da década de 2000, surgiu com o intuito de pensar a integração além da economia internacional e do comércio, o que, consequentemente, fez com que os novos processos, como por exemplo a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e Unasul incluíssem em suas pautas a preocupação com as assimetrias derivadas da crônica desigualdade social presente nos países signatários.

Não apenas o contexto histórico desses dois formatos de integração diferem entre si, mas também a pauta de integração por eles proposta determinam o contorno das políticas de integração. Com intuito de contribuir para discussão referente a estas diferenciações, na primeira parte do trabalho será realizada uma breve contextualização dos períodos do regionalismo aberto e do regionalismo pós-liberal. Na segunda parte, será apresentado o caso do Mercosul e sua transição de um bloco econômico de cunho essencialmente comercial para o acréscimo do âmbito social. Posteriormente, as premissas da Unasul serão estudadas, com foco em suas propostas multissetoriais de integração, além

8 O neoliberalismo vai paulatinamente perdendo apoio devido à diminuição do crescimento econômico - nos países que o adotaram - e o aumento das desigualdades sócio-econômicas. Essa situação permitiu que a esquerda, no fenômeno popularmente conhecido como "onda rosa", conduzisse os governos de boa parte dos países da América do Sul alterando a condução política e econômica e o modelo de regionalismo, que parte do "aberto" em direção ao "pós-liberal".

do seu contexto de criação (que naturalmente difere do contexto macroeconômico e político do Mercosul).

1. Regionalismo Aberto e Regionalismo Pós-Liberal

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) marcam duas distintas concepções de integração regional na América do Sul. A gênese do primeiro, em 1991, demonstra a predominância do ideário neoliberal na região colocado em prática em consonância com o Consenso de Washington, de 1989. O projeto integracionista da Unasul, por sua vez, foi promovido graças à convergência identitária dos países sul-americanos no começo do século XXI, cujas necessidades de autonomia perante as pressões externas e de um novo paradigma de desenvolvimento estavam na agenda de política externa dos países signatários. As diferentes abordagens de regionalismo que abarcam Mercosul e Unasul podem ser classificadas, respectivamente, como regionalismo aberto e regionalismo pós-liberal.

Na década de 1980, a maioria dos países latino-americanos apresentaram um grande crescimento da sua dívida externa por conta de sua crônica dependência de capitais estrangeiros, iniciada desde o período das independências e severamente aprofundada pelos projetos de desenvolvimento nacional impulsionados pelos governos após a década de 1930. Para resolver esta situação, instituições internacionais como o FMI e Banco Mundial, juntamente com os Estados Unidos, propuseram uma série de mudanças macroeconômicas liberalizantes. Desta maneira, o Consenso de Washington marca a chegada da onda neoliberal no continente ao recomendar inúmeras mudanças, tendo como principais eixos a desestatização e maior abertura econômica (SOUZA, 2012, p. 112). É neste cenário que ascendem pela via eleitoral governos com plataforma neoliberal influenciados também pelo pensamento monetarista e o regionalismo aberto proposto pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) (CERVO, 2003, p. 17).

O regionalismo aberto é caracterizado como

> [...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e

> por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CORAZZA, 2006, p. 145).

Ele surge como uma proposta da Cepal, nesta mesma época. A Comissão estava nitidamente perdendo a relevante influência de outrora, e se alinhou com as proposições neoliberais para demonstrar um ponto em comum com a cartilha dos governos então eleitos, buscando manter sua importância. Destarte, essa nova ideia da Cepal era mais neoliberal do que estruturalista desenvolvimentista, perdendo então parte da sua tradição (CERVO, 2003, p. 15).

A integração regional seria então harmonizada com uma maior inserção econômica dos países, sendo na realidade uma etapa para a liberalização comercial (CORAZZA, 2006, p. 145). Na prática, o regionalismo aberto focou prioritariamente na liberalização comercial intragrupo – que fora colocada como uma substituta da política de desenvolvimento – e não nas políticas comuns ou na construção de instituições. Porém, a própria prática de liberalização fora desigual. Não logrou a proposta de eliminação completa das barreiras não tarifárias e a integração não fora explorada para outros campos (SANAHUJA, 2008, p. 14-15).

Mais de uma década depois, o modelo de integração dominante muda. O pilar do regionalismo pós-liberal, por sua vez, deixa de ser o livre comércio, pois passa-se a enxergá-lo como um obstáculo para as políticas de desenvolvimento nacionais. Nesse contexto, o regionalismo se torna um mecanismo para auxiliar no desenvolvimento interno e na superação das desigualdades. Comércio e/ou liberalização comercial deixam de ser prioridades (BRICEÑO-RUIZ; HOFFMAN, 2015, p. 51). De acordo com Sanahuja (2008) o regionalismo que surge com a queda do neoliberalismo possui as seguintes características e objetivos: uma agenda política, desenvolvimento, criação de instituições e política comuns, cooperação sul-sul, infraestrutura, segurança energética e se preocupa em ter uma dimensão social para a integração.

2. Mercosul

Nos anos 1980, o Mercosul foi idealizado e encaminhado pelos presidentes Sarney e Alfonsín, mas só fora implementado na década seguinte em um cenário estruturado pelo neoliberalismo. A proposta de um mercado comum foi um dos diversos passos estratégicos promovidos por Argentina e Brasil rumo à diminuição das rivalidades por eles protagonizados na história do Cone Sul e ao incentivo e patrocínio à cooperação e integração regionais, de modo que é possível considerar as relações entre os dois países partindo da competição à distensão, e finalmente alcançando a integração (ALMEIDA MELLO, 2002) - mesmo que esta última ainda esteja em construção. Conforme Almeida Mello explica, além da integração comercial, buscou-se inicialmente a resolução de contenciosos territoriais (que envolveu permutas territoriais nas Bacias Amazônica e do Prata) e a construção de mecanismos que incentivassem a confiança mútua como o acordo tripartite entre Argentina, Brasil e Chile, que simboliza um importante ponto de inflexão nas relações conflitivas na Bacia do Prata quando da construção da usina hidrelétrica de Itaipu.

A gênese do Mercosul foi o Tratado de Assunção de 1991 e nele são estabelecidos os contornos gerais e os objetivos centrais do bloco econômico, dentre eles a livre circulação de bens de capital e pessoas, um programa de liberalização comercial, a definição de uma tarifa externa comum e a coordenação das políticas macroeconômicas. Ficaram definidos como pilares da sua estrutura interna o Conselho do Mercado Comum (CMC) - responsável pela condução política - e o Grupo do Mercado Comum (GMC) - órgão executivo do bloco.

Em 1994, a personalidade jurídica de Direito Internacional do Mercosul foi garantida através do Protocolo de Ouro Preto. Através dele, foram acrescentadas novas instâncias - tais como a Comissão de Comércio (CCM) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), além de do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e sua Secretaria Administrativa (SAM). Já aqui é possível verificar uma ampliação das atividades do bloco através do FCES, que “é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais” e “terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao

Grupo Mercado Comum”. Demandas dos grupos sociais organizados e interessados podem ao menos ser oficializados através das recomendações que versam sobre os mais diversos temas tais como a “proteger e promover a diversidade cultural da região” (MERCOSUL, 2003), ou mesmo de decisões que consideram que “a educação tem um papel fundamental para o fortalecimento e a consolidação da integração regional” (MERCOSUL, 2004).

A conjuntura do neoliberalismo e a adoção do regionalismo aberto, entretanto, deturparam parte dos objetivos idealizados nos anos 1980[9], já que passaram a dar grande importância ao livre-comércio e às políticas econômicas. Desta forma, o Mercosul reduzia as tarifas entre os seus membros e a tarifa externa comum (TEC) e valorizava as moedas locais, o que por sua vez facilitava a importação de mercadorias fora do bloco (SOUZA, 2012, p. 108). Nesse sentido, o regionalismo aberto teve efeitos no Mercosul como ressalta Bastos (2012, p. 24-25):

> De acordo com Sarti (2001), o ideário do regionalismo aberto sintetizou o novo programa de liberalização regional, cujo objetivo não era mais aprofundar a substituição de importações, mas aumentar a eficiência da alocação de recursos por meio da pressão competitiva das importações, o que tornaria o sistema produtivo mais capacitado a capturar oportunidades de exportação na economia global. Por isso, a liberalização dentro do bloco deveria ser rápida e acompanhada pela liberalização para fora do bloco, de modo a reduzir a margem de preferência do acordo, e diminuir desvios de comércio que limitariam a pressão competitiva desejada. Nos termos do regionalismo aberto, o Mercosul tornou-se um projeto de união aduaneira cuja Tarifa Externa Comum (TEC) seria muito inferior às tarifas nacionais anteriormente praticadas, principalmente no caso brasileiro (SARTI, 2001, pp. 43 ff).

Essas práticas, alinhadas à ideia de regionalismo aberto de liberalização comercial, acabam por prejudicar os membros do Mercosul por um lado, já que suas tarifas externas comuns, por serem tão baixas, eram incapazes de proteger as economias dos países envolvidos. Esses dois casos evidenciam que há um para-

9 O Mercosul fora concebido nos anos 1980 como “como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas” (SOUZA, 2012, p. 108).

doxo no regionalismo aberto[10].

Para ilustrar este processo, Cervo (2002, p. 24-25) recorda o Mercosul nos governos de Cardoso (1995-2002):

> A integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto. Desde então, interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum em 1995, se criou o segundo mercado comum do mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do real em 1999 e pela crise de insolvência da Argentina em 2001. Nesse ano, recuava-se em sua implantação e estabeleciam-se mecanismos que comprometiam a própria zona de livre comércio.

O Mercosul era visto como uma forma de inserção competitiva no mercado global - sendo capaz de incorporar os seus membros às tendências internacionais, trabalhando com a possibilidade de integração com outros países e regiões. Seus efeitos são notórios: o comércio intrazonal aumentou quase cinco vezes entre 1990 e 1997, com crescimento de pelo menos 50% nas exportações e aumento de mais de 150% nas importações. O regionalismo aberto pregado pelo bloco provocou um "um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global" (CERVO, 2002, p. 25).

Assim, após a crise do modelo livre-cambista no Mercosul, houve a Cúpula de Assunção de 2003, na qual os "quatro países relançaram o projeto, ressaltando a necessidade de serem observadas as assimetrias estruturais entre seus membros e de se dar maior atenção às questões sociais" (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.31). Em outubro deste mesmo ano, o Brasil e a Argentina se reuniram e lançaram o Consenso de Buenos Aires, no qual comprometeram-se com um "novo" Mercosul e uma integração sócio-política, ademais da econômica. Nela também ficava clara a importância da participação da sociedade civil no bloco. Nesse sentido, cabe ressaltar alguns pontos do Consenso de Buenos Aires (2003):

---

10 Sanahuja (2008, p. 12) elucida esse paradoxo em seu trabalho. Para ele, o regionalismo aberto ao mesmo tempo que tenta criar regulamentos para superar os desafios econômicos advindos da globalização e da regionalização, aprofunda esses danos com a sua política de liberalização econômica e sua baixa proteção externa.

> 3. Concordamos em impulsar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural. (...)
> 15. Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países.

Também, fica claro esse novo olhar sob o bloco no discurso de Lula da Silva (2003, p. 4-5) na XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul:

> É esse Mercosul que defendemos em nossas campanhas eleitorais. Por isso, é necessário fortalecer também as agendas política, social e cultural do Mercosul. Dar-lhe uma dimensão humana. Precisamos conhecer-nos melhor, crescer juntos para garantir apoio duradouro ao processo de integração. Daremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais articuladas, de parcerias na área educacional e cultural dentro do bloco, para que possa florescer uma verdadeira identidade dos cidadãos de nossos países com o Mercosul. Faltou ao Mercosul uma dimensão política, como se bastassem apenas fórmulas econômicas.

Diante dessas novas perspectivas, pode-se citar como exemplo a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o qual foi criado através da Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 45/04, com intuito de financiar projetos que impulsionam a convergência estrutural, que desenvolvam a competitividade, promovam a coesão social e o fortalecimento da integração regional entre os países membros do Mercosul. Com a criação do Focem percebe-se uma maior preocupação por parte do Mercosul no que se refere a garantias sociais e diminuição de assimetrias entre os Estados membros.

No panorama político, o Parlamento do Mercosul foi criado no fim de 2006 como órgão de representação dos cidadãos de cada um dos Estados Partes. A criação desse espaço contribui para a

participação, democracia e representação no bloco, sendo idealizado como uma forma de manter o Mercosul em contato direto com os seus cidadãos.

Os próximos importantes passos dado pelo Mercosul foram a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 e o estabelecimento do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), através da Decisão do Conselho Mercado Comum em 2011. Conforme o preâmbulo da própria normativa, "o Plano Estratégico de Ação Social é um instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais que consolidem a Dimensão Social do Mercosul" (MERCOSUL, 2011).

É importante salientar que havia um "déficit de participação social" durante a primeira década do Mercosul. Isso só foi revisto e reparado no momento do regionalismo pós-liberal. Em 2006, iniciam-se as Cúpulas Sociais do Mercosul, que são basicamente um espaço para a "discussão e formulação de propostas de políticas públicas dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul (MARTINS; SILVA, 2011, p. 68)". Isso propiciou a articulação entre diferentes setores da sociedade, a incorporação de novos sujeitos no Mercosul e um impulso para a integração social do bloco. O aumento da participação do cidadão nas discussões sobre o futuro do Mercosul auxilia no amadurecimento das suas instituições.

Essa nova agenda mercosulina implicava na criação de novas instituições como explicitado em Draibe (2007, p. 179):

> Uma agenda complexa e sobrecarregada de integração social, como pareceria ser o caso da Agenda Social do MERCOSUL, exige instituições internacionais novas e suficientemente fortes tanto para lograr seus patamares mínimos – o reconhecimento dos direitos, títulos e créditos sociais das pessoas que se movem no espaço -, quanto e mais ambiciosamente para criar e garantir os novos direitos sociais, correspondentes à nova cidadania social que se quer instituir na região.

Para além da tentativa de unificação de diversas políticas sociais, também havia a intenção de criação de uma cidadania social comunitária, com direitos e sistemas comuns de proteção social (DRAIBE, 2007, p. 175), assim como uma identidade comum.

É evidente, portanto, a ampliação de agenda de integração do Mercosul, de modo que o bloco, diferente dos seus dez primeiros anos, buscou aliar o crescimento econômico com o desenvolvimento socio-econômico de suas populações. Esse novo paradigma de desenvolvimento envolve a redução das desigualdades sociais, a centralidade da dimensão social e o incentivo à participação dos diversos setores da sociedade na formulação das políticas de integração regional.

3. Unasul

Nos anos 2000 começa o fim do ciclo de governos neoliberais que praticavam o regionalismo aberto. A crise desse modelo levou a novas propostas de integração - a partir de 2005 com o arquivamento da ALCA - em que se tornava aparente o rechaço ao regionalismo aberto e as políticas do Consenso de Washington, dando destaque às questões políticas, ao retorno de uma agenda desenvolvimentista, ao protagonismo dos atores estatais e à seguridade energética e de infraestrutura (SANAHUJA, 2008, p. 22-23).

A busca por maior desenvolvimento econômico e igualdade social é diretamente atrelada à ascensão de governos alinhados à esquerda (por exemplo, na Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador), "os quais, rejeitaram as medidas de ajuste propostas pelo Consenso de Washington, buscando maior inserção social dos povos, notadamente a partir do reposicionamento de indígenas e campesinos" (MARTINS, 2016, p. 5).

Diante deste contexto, a partir de uma nova proposta de integração regional denominada por alguns autores como "regionalismo pós-liberal", foram criados outros processos de integração:

> Em 2004, a Venezuela, ao lado de Cuba, lançou a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), em declarada oposição à Alca e aos Estados Unidos. Aderiram ao esquema mais seis países latino-americanos e caribenhos. De uma forma mais ampla, desde 2000, quando, sob a iniciativa brasileira, realizou-se a Primeira Cúpula Sul-Americana e foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), iniciou-se o processo que culminaria na criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) – único projeto que

> envolve os doze países sul-americanos, inclusive os três caribenhos. Ademais, tanto o MCCA (com adesão da Costa Rica) como a Caricom (agora com quinze membros, incluindo Haiti e Suriname, que não são de origem britânica) passaram por revisões em seus tratados nesta década neste sentido. Por fim, em 2010, na Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada no México, foi criada a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundindo o antigo Grupo do Rio com a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.31-32).

Logo, fica evidente que neste período há uma tentativa de se pensar na integração em diferentes âmbitos, pois "o regionalismo pós-liberal se fundamenta em objetivos mais complexos e não-econômicos; erigindo propostas políticas, estratégicas, de defesa e segurança, meio ambiente e sociais" (BORGES, 2014, p. 19). Conforme Teixeira e Neto (2014), a diferença entre o regionalismo predominante na década de 2000 e as experiências anteriores, não estão apenas na questão econômica e comercial, mas também preocupações quanto à ordem política e social.

Antes do estabelecimento da União das Nações Sul-Americanas em 2008, houve a iniciativa da Casa (Comunidade Sul-americana de Nações), que se origina graças às reuniões entre os mandatários da região entre 2003 e 2004, como uma tentativa de institucionalizar o espaço político sul-americano (COUTO, 2010, p. 33). A Casa, por sua vez, tem suas origens na ALCSA, Área de Livre Comércio da América do Sul[11]. A criação da Casa demonstra certa superação da necessidade de uma integração estritamente econômica - como fora visto nos anos 1990, característica do regionalismo aberto - e é um marco do início do regionalismo pós-liberal. No entanto há ainda menção ao livre comércio na Declaração de Cusco[12]. Assim, os objetivos da Casa eram sobretudo

11 Proposta brasileira durante a gestão de Itamar Franco na presidência e Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores. A proposta era uma reação à NAFTA (que havia iniciado um processo de desmembramento da América Latina com a participação do México e encantando alguns países sul-americanos) e visava à criação de uma área de livre Comércio na América do Sul. A proposta não é levada em diante, e apenas com a constituição da CASA é que se cria um organismo na América do Sul com a participação de todos os países.

12 Logo, a diferença deste momento para o anterior está em englobar uma integração para além do comércio, ainda que este tópico esteja presente.

o entendimento político e a integração social dos povos (LEÃO, 2016, p. 12). Se propunha também a utilizar os mecanismos, instituições e recursos já existentes para efetivar a integração regional.

Para Briceño-Ruiz e Hoffman (2015, p. 54) o governo Chávez e os governos de esquerda na América do Sul foram cruciais pro surgimento da Unasul. Chávez começou a criticar o pilar a respeito do livre-comércio presente na Casa, e logo ganhou apoio de outros governos. Desta forma, a Casa se transforma em Unasul na Iª Cúpula Energética Sul-americana na Isla de Margarita em 2007, se reformulando e adotando uma ênfase estratégica diferente.

Assim, será perceptível na criação da Unasul e posteriormente no início das suas atividades que o tema ligado às questões de livre-comércio fora marginalizado dentro da instituição, que dava maior importância a outras temáticas. A Unasul restringia-se a falar sobre cooperação econômica entre os países envolvidos, concentrando-se em promover o desenvolvimento social e humano, na erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades. Para melhor compreender este momento histórico, é importante levar em consideração dois elementos: as esquerdas e o regionalismo pós-liberal; e o acordo do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN) na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

O primeiro elemento remete à ampla atuação de governos de esquerda na América do Sul - sobretudo a liderança de Chávez, como ressaltada nesta seção para o caso da Unasul - que levaram a integração para caminhos políticos, estratégicos e sociais, para além do econômico. A demanda por novos temas de integração fica nítida ao avaliarmos as prioridades e a agenda da Unasul. Já o segundo elemento, se refere ao acordo entre o Mercosul (considerando tanto seus Estados-parte e Estados-associados) e a CAN na Aladi que estabeleceria uma área de livre comércio na América do Sul, semelhante ao que fora planejado com a ALCSA nos anos 1990. Nesse sentido, como já havia esta negociação cujo fim era o livre-comércio, não havia necessidade de criar mais uma instituição com esse objetivo, sendo relativamente fácil para a Unasul ignorar esta temática.

A Unasul retoma certos ideais de Simón Bolívar para uma

união política e cultural e tal inspiração fica clara com o seu Tratado Constitutivo ao mencionar a existência de uma história compartilhada entre os países da América do Sul - como se evidencia nas lutas por emancipação e unidade do continente - e um futuro comum. Seu objetivo geral, conforme escrito no Tratado, é construir de forma participativa um espaço de integração cultural, social, econômico e político entre seus povos, tendo como prioridade o diálogo político, social, educação, energia entre outros, para que seja possível eliminar a desigualdade social e alcançar a participação popular, buscando, desta forma, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias (UNASUL, 2008).

Atualmente, a Unasul apresenta no seu portal oficial vinte e um objetivos específicos, dos quais cabe aqui destacar:

- Desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para diminuir a pobreza e as desigualdades na Região;
- Integração energética para o uso integral, sustentável dos recursos da Região;
- Desenvolvimento de mecanismos para superar as assimetrias, conseguindo assim uma integração equitativa;
- Consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo dos direitos aos nacionais de um Estado-Membro residente em qualquer dos outros Estados-Membros, a fim de alcançar a cidadania sul-americana.

A organização possui quatro Conselhos, sendo eles o de chefas e chefes de Estado ou de governo, de ministras e ministros de Relações Exteriores, de delegadas e delegados, ministeriais e setoriais. As decisões da Unasul são tomadas nas três primeiras instituições e na secretaria-geral. Dentre as inovações, está o Conselho Sul-Americano de Defesa, que surge após o contencioso entre Equador, Colômbia e Venezuela em 2008. Este inédito Conselho é o primeiro que se propõe a tratar dos assuntos relacionados à Defesa dentro do continente sul-americano, e simboliza um importante avanço a nível regional rumo à sua autonomia estratégica. Na tentativa de garantir a concretização da extensa e diversa agenda da Unasul, foram criados doze conselhos (dentro da categoria ministeriais e setoriais) divididos por eixos temáticos, sendo eles o Conselho Energético; de Defesa; de Saúde; de Desenvolvimento Social; de Infraestrutura e Planejamento; de

Economia e Finanças; de Educação; de Ciência; Tecnologia e Inovação; de Cultura; de Segurança, Cidadania, Justiça e Coordenação das Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional e - por fim - o Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas.

Sobre a relevância da Unasul, Briceño-Ruiz e Hoffman (2015, p. 49) elucidam,

> A Unasul é de extrema importância para a entender a reconfiguração da cooperação regional na América Latina. Ela foi capaz de avançar em questões de cooperação política e de segurança e defesa entre os Estados, sem colocar em pauta uma agenda comercial. Seus objetivos e comportamento distinto de uma instituição de integração regional, faz da Unasul uma inovação no regionalismo latino-americano.

Considerações Finais

Após a análise, foi possível verificar que houve avanços no processo de integração do Mercosul no que se refere ao regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal. Apesar da metodologia do presente trabalho não ter levado em conta a análise de dados empíricos[13], o fato do Mercosul ter ampliado a sua agenda e ter criado mecanismos que promovam a integração para além do viés econômico indica claro amadurecimento político e institucional do bloco, já que se propõe à integração política e social, ampliando suas frentes de ação.

Nesse sentido, um passo notório é a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Tal Fundo financia projetos ligados aos seguintes programas: Convergência Estrutural, Desenvolvimento da Competitividade, Coesão Social e Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Entre suas intenções está o auxílio às economias menores e regiões menos desenvolvidas, buscando criar um mecanismo de balancear assimetrias entre os países signatários.

É possível também mencionar a formação do IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, cuja

13 Constando apenas as fontes primárias, criação de novas instituições e discursos de governos.

finalidade é a de respeitar e promover os direitos humanos na região. A ideia de sua criação surgiu em 2006 durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), sendo concretizada em meados de 2009, com objetivo de contribuir para a implementação de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos como marca central da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países do Mercosul.

Desta maneira, foram delineadas ações políticas no âmbito do Mercosul que se propunham a diversificar a agenda dos anos 1990, adicionando novas preocupações e diferentes linhas de atuação. Essa mudança certamente tem seu peso para a política externa dos Estados-partes e para o modelo de integração a ser construído, ainda que o investimento no Focem seja limitado e haja evidentes desrespeitos aos Direitos Humanos na região.

O caso da Unasul se diferencia do Mercosul sobretudo por ele não ter nascido de um berço neoliberal para desabrochar em uma época pós-liberal de diversificação de pautas integracionistas. A Unasul surge como uma união política de todos os países da América do Sul, impulsionada sobretudo pelo Brasil e Venezuela (na época comandados por Lula e Chávez) como uma tentativa de fortalecer o diálogo na região, e assim criar uma governança regional para resolução dos problemas e desafios regionais de forma autônoma, numa tentativa de evitar que os EUA, através de sua forte influência na Organização dos Estados Americanos (OEA), intervenham na região.

Ao deixar a integração econômica de lado, a Unasul se propõe a promover o continente sul-americano como uma região estável e consolidada no sistema internacional, além de tentar promover valores comuns e uma identidade e cidadania própria da região. Desta maneira, a Unasul é a própria materialização da ampliação da agenda regional. A organização surge a partir dessa necessidade e apresenta uma grande variação de pautas, sendo filha legítima do regionalismo pós-liberal.

No entanto, o fato de se esboçar os diferentes regionalismos e selecionar o Mercosul e a Unasul como estudos de caso sobre a ampliação da agenda não significa que apenas estes regionalismos e estas instituições estiveram presentes nesses períodos.

Essa questão fica compreensível se pensarmos no surgimento da Aliança do Pacífico em 2012, com a participação do Chile, Colômbia, Peru, México e posteriormente a Costa Rica, cujo objetivo central é aprofundar o comércio com a Ásia.

A Unasul hoje ainda se encontra em processo de estabelecer-se enquanto organismo. O período atual na política sul-americana tampouco ajuda no seu avanço. A aparente transição do regionalismo pós-liberal para um regionalismo distinto nos últimos 5 anos (ainda não nomeado na literatura, mas de possível similitude com o regionalismo aberto), não auxilia em tal diagnóstico. É de extrema importância lembrar o contexto da criação do bloco com os governos de esquerda no continente, tais quais o de Lula da Silva no Brasil, os Kirchner na Argentina e Chávez na Venezuela, por exemplo. Assim, hoje - com uma nova ascensão de governos neoliberais - fica difícil saber qual rumo os países membros darão à instituição.

Desta forma, tendo avaliado as agendas do Mercosul e da Unasul e os diferentes regionalismos desses períodos, é válido ressaltar que os momentos de integração na América do Sul caminham conforme o alinhamento ideológico dos representantes eleitos de seus países. Em momentos em que a região possuiu governos neoliberais, a integração manifestou-se por pela via exclusivamente comercial; por outro lado, enquanto com governos alinhados mais à esquerda, a integração manifestou-se pela via política, da infraestrutura e de cunho social.

Referências

ALMEIDA MELLO, Leonel I. Brasil y Argentina en perspectiva: competencia, distensión e integración. In: BORON, Atilio A. & VITA, Álvaro de. (Orgs.). **Teoría y filosofía política:** la recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano. Buenos Aires, CLACSO, 2002, p. 291-302.

ARSLANIAN, Regis P. O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje. p. 85. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Org.). **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p.85-92.

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. **Observatório da Economia Global**, Campinas, n. 10, 82

p., abr. 2012.

BORGES, Renato T. O Novo Regionalismo da América do Sul: A Formação de um Sistema de Poder. **Revista NEIBA**. v. 3, n. 1, p. 11-20, nov. 2014.

BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso por ocasião Reunião da Cúpula do Mercosul. Assunção, 18 jun. 2003. 8f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/18-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercosul.pdf/>. Acesso em: 3 fev. 2018

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 40, n. 1, p. 48-62, 2015.

CERVO, Amado L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jun. 2002.

CERVO, Arnaldo L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez. 2003.

CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, mai. 2006.

COUTO, Leandro F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

DRAIBE, Sônia M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 2, p. S174-S183, 2007.

LEÃO, André P. F. Política externa brasileira para a América do Sul: Uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, jan./abr. 2016.

MARTINS, Juliane C. Caminhos para a integração social no MERCOSUL no contexto do regionalismo do século XXI. In: **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016. São Paulo, p.1-16.

MARTINS, José R. V.; SILVA, Carolina A. Política Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.5, p. 65-71, jan./mar. 2011.

MALAMUD, Andrés. **Overlapping Regionalism, No Integration:** Conceptual Issues and the Latin American Experiences. European University Institute. Global Governance Program. EUI Working Paper. 2013.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 17 de novembro de 1994. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf>; Acesso em 14/10/2017.

MERCOSUL. **Decisão de Aprovação do Documento "Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL -** MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 12/11. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>. Acesso em: 19 de fev. 2018.

MERCOSUL. **GRUPOS ÉTNICOS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE** - MERCOSUL/CMC/REC. N. 05/03. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Recomendaciones/PT/CMC_REC_2003-005_PT_GrupoEtnicosMCSBCH.pdf>. Acesso em: 19 de fev. 2018.

MERCOSUL. **FUNDO DE FINANCIAMENTO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL (FEM) -** MERCOSUL/CMC/DEC N. 33/04. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3304p.asp>. Acesso em: 19 de fev. 2018.

PRESIDÊNCIA PRÓ-TEMPORE BRASILEIRA NO MERCOSUL. **Mercosul Social e Participativo**. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/.arquivos/mercosulsocialeparticipativo>. Acesso em: 03 de fev. de 2018.

SANAHUJA, José A. Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal" - crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, n. 7, p. 11-54, 2008.

SOUZA, Nilson A. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n, 1, p. 87-126, 2012.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano. In: TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. (Orgs.). **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília, IPEA, CAF, 2014, p.11-38.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.** Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 14 de out. 2017.

Cidadania regional e as políticas migratórias no Mercosul

Maurício Luiz Borges Ramos Dias[1]

O objetivo geral desse artigo é o de analisar as políticas de caráter migratório criadas pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) a partir do Plano de Ação que tem como propósito final a criação de uma cidadania regional entre a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai (Estados Parte dessa Organização Internacional). Complementando esse objetivo, tem-se a meta específica de analisar a situação da cidadania regional. Dessa forma, será mostrado, brevemente, a história do Mercado Comum do Sul e a integração regional existente na região do cone sul para, assim, se compreender o conceito, a importância e a situação da cidadania regional. Logo em seguida, os objetivos do Plano de Ação serão mostrados para, depois, ocorrer uma análise das políticas que estão sendo criadas e os obstáculos que estão sendo encontrados para a sua concretização.

Tendo isso em vista, será demonstrada a maneira como o Mercosul age em assuntos como livre circulação de pessoas, igualdade de direitos e liberdades civis, culturais, econômicas e sociais e, por fim, igualdade de condições para acesso à saúde, à educação e ao trabalho. Dessa forma, então, será possível obter um melhor

1 Acadêmico do quinto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA e pesquisador do grupo de pesquisa Integração Econômica, Política e Social e Cidadania Regional Latinoamericana. E-mail: mauriciolbrdias@gmail.com.

entendimento de como está o andamento das políticas migratórias dessa Organização Internacional e as suas dificuldades. Assim, a questão específica que será analisada é como se dá a relação das ações do Mercosul para a concretização da cidadania regional e os obstáculos existentes, tais como o tráfico de pessoas, a falta de igualdade de acesso à saúde e o trabalho escravo existente entre os Estados Parte, sendo esse então o problema de pesquisa.

Dessa maneira, a justificativa dessa pesquisa é a importância de se compreender o processo da cidadania regional que está ocorrendo na região do cone sul, já que isso pode afetar de diversas formas o continente da América do Sul. Além disso, como o tema cidadania regional não é muito debatido, isso se torna mais uma razão para a elaboração desse artigo.

Nesse artigo, a hipótese inicial é a de que a cidadania regional, motivada pela integração regional e pelo aumento dos fluxos migratórios, é possível e está sendo alcançada por meio das políticas feitas pelo Mercosul. No entanto, ao mesmo tempo em que é possível encontrar avanços no Plano de Ação, existem também empecilhos que devem ser resolvidos o mais rápido possível. Logo, ao final dessa pesquisa, espera-se que esse resultado seja alcançado. Por fim, vale ressaltar que essa pesquisa tem caráter qualitativo e foi construída por meio de uma análise bibliográfica e documental.

1. Integração Regional e o Conceito de Cidadania Regional no Mercosul

Na década de 1980, a região da América Latina sofreu diversos problemas econômicos e sociais. Muito disso se deve ao fato de que a economia mundial estava, predominantemente, inserida em um contexto neoliberal. Dessa maneira, como demonstrado por Goian e Nunes (2009), a região acabou obtendo um atraso tecnológico, um aumento da dívida externa, uma redução de investimentos e outros fatores que acabaram favorecendo para que a América Latina ficasse em uma posição de submissão em relação aos demais Estados mais desenvolvidos do Sistema Internacional.

Consequentemente, a América Latina ficou em uma situação de dependência externa que fez com que os Estados do continente não possuíssem grande autonomia em suas políticas públicas, sociais e estratégicas e, além disso, implicou no fato de essa economia se tornar periférica. Com essas características, a interdependência econômica, política e até mesmo social acabou ocorrendo em um nível global. Vale ressaltar que, outras regiões do globo também sofriam com problemas bem similares, como, por exemplo, os Estados do Sudeste Asiático.

Dessa forma, levando-se em consideração essas particularidades, "algumas nações, para se protegerem e não ficarem a par do ajuste estrutural, formam blocos regionais no intuito de fortalecer-se e inserir-se mais competitivamente no mercado internacional" (GOIAN; NUNES; 2009; s/p). Logo, podemos compreender que as integrações regionais, surgem por causa de uma necessidade que os Estados têm de adentrar no Sistema Internacional para não possuírem uma posição de vulnerabilidade tão grande. Nessa situação, "os países buscam superar conflitos, aumentar a segurança, aproveitar vantagens geográficas e de infra-estrutura regionais para obter ganhos de escala, melhorar a eficiência e alcançar benefícios coletivos" (GUIMARÃES, 2007, p. 01), por meio, justamente, desses processos de integração regional.

Tendo em vista os problemas apresentados que a América Latina sofria e o processo de integração regional que estava ocorrendo na época, surge a vontade de uma nova Organização Internacional, que faria com que os Estados latino-americanos se tornassem mais fortes no Sistema Internacional. Além disso, vale salientar que:

> [Con] La evolución del contexto mundial con la formación de otros bloques regionales, y la estabilidad política de los países suramericanos con él término de las dictaduras, ha permitido la maturez del ideal de integración y reveló por conseguiente la necesidad de conjugar los esfuerzos en la elaboración de un mercado común para la región (DIZ, 2007, p.35).

Sendo assim, a partir de 1985 com a assinatura da Declaração de Iguaçu, a Argentina e o Brasil começam a negociar entre si acordos bilaterais que, futuramente, fariam com que ocorresse

uma integração e cooperação econômica entre esses dois Estados. Ao longo de seis anos, as relações entre esses países se solidificaram e, por fim, em 1991, a Argentina e o Brasil, juntos com o Uruguai e o Paraguai assinaram o Tratado de Assunção dando, assim, início ao Mercado Comum do Sul, mais conhecido como Mercosul (SCHERMA; SGUB, 2014). Anos depois, em 2012, a Venezuela também foi integrada ao bloco como membro efetivo, no entanto por causa de seus problemas políticos domésticos, atualmente se encontra suspensa do bloco. Dessa forma, os Estados Parte do Mercosul são a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai.

Ao ser criado, o Mercado Comum do Sul possuía interesses principalmente econômicos (SCHERMA; SGUB, 2014). Dessa maneira, assim que foi estruturado o seu mercado comum, foi permitida a livre comercialização de bens e serviços, e liberada a livre circulação de pessoas, entre os Estados Parte e Associados, com o objetivo de fortalecer a economia da região. Sendo assim, como o interesse era inicialmente de caráter econômico, a circulação de pessoas recebeu uma política do Mercosul apenas para garantir a existência do mercado comum, logo ela não era muito complexa e não garantia tantos direitos aos imigrantes.

No entanto, graças a grande circulação de pessoas, consequência da integração regional, ocorre uma intensa movimentação migratória, principalmente a intra-regional, e se torna necessária o aprimoramento das políticas migratórias do Mercosul. Dessa forma, a partir dos anos 2000, essa Organização Internacional latino-americana, motivada também por políticas sociais de governos de esquerda (SCHERMA; SGUB, 2014), formula novas políticas de migração e coloca como objetivo criar, futuramente, uma cidadania regional, inspirada na da União Europeia, para que sejam garantidos diversos direitos para todos os cidadãos dos Estados Partes, embora essas políticas do Mercosul também afetem os Estados Filiados a ele. Mas antes de explicar o que é cidadania regional dentro do Mercado Comum do Sul, é importante definir, primeiro, o que é cidadania. Sendo assim, pode-se dizer que:

> cidadania é constituída por um conjunto de direitos formais, promulgados por lei, garantidos e implementados pelo Estado, estabelecendo-se, dessa forma, uma relação entre o cida-

> dão e a unidade estatal no que concerne a direitos e obrigações (PRÁ; MENDES; MIOTO; 2007, p.167).

Assim, tendo esse conceito de cidadania como base, é possível compreender a cidadania regional que o Mercosul deseja, cujo conceito é todos os cidadãos imigrantes dos Estados Parte terem os mesmos direitos que os nacionais de cada Estado Parte dessa Organização Internacional. Por exemplo, cidadania regional ocorre quando um Uruguaio que está na Argentina possui os mesmos direitos que um Argentino. Dessa forma, a cidadania regional seria como uma segunda cidadania que possibilitaria aos imigrantes, de todos os Estados participantes do Mercosul, benefícios e direitos que todos os nacionais do Estado em questão gozam. No entanto, vale salientar que o objetivo do Mercado Comum do Sul é o de formar uma cidadania regional para os quatro Estados Partes (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) e não para todos os seus membros. Portanto, para que se consolide uma cidadania regional para esses quatro países do Mercosul até 2021, essa Organização Internacional criou um Plano de Ação cujos objetivos são:

> (i) implementação de política de livre circulação de pessoas na região; (ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e (iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação (MERCOSUL, s/da, s/p).

Vale ressaltar que, esse plano "trata-se de um documento muito recente, de efetivação incerta, e cujo histórico e desdobramentos deve[m] ser investigado[s]." (BARALDI, 2011, s/p). Durante esse artigo, veremos alguns pontos desse objetivo que estão em progresso e os que estão com dificuldades para serem concretizados e, assim, fazem com que essa almejada cidadania regional não esteja sendo alcançada.

2. Aprimoramento da Política de Imigração no Mercosul

Desde sua criação, em 1991, o Mercosul focava, principalmente, em fatores econômicos, em detrimento de um maior desenvol-

vimento em sua política de migração. Assim, "quando considerada trazia tão-somente a noção da migração em termos de segurança nacional e controle de fronteiras e do migrante enquanto trabalhador e fator produtivo" (LUNARDI, 2012, s/p), não consolidando assim uma política de imigração com um enfoque social entre os membros do bloco. Somente a partir de 2002, o bloco começa a focar mais nesse tema, firmando o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, que será detalhado mais a frente, e o Acordo sobre Regularização Migratória Interna, ambos em 2002, e criando até um Foro Migratório Especializado um ano depois. Por meio dessas ações, foi dado o primeiro passo para a formação da cidadania regional.

A criação de políticas migratórias está se fortalecendo, pois, assim como ressaltado por Lunardi (2012), a região do cone sul está tendo um grande processo de intensificação dos fluxos migratórios. Inclusive, afetando alguns países que nem são membros efetivos do Mercado Comum do Sul. Na figura a seguir, será possível compreender isso melhor e de maneira mais clara:

Figura 1: Número de Imigrantes Oriundos do Mercosul e de demais países

	Proveniência de imigrantes em países do Mercosul em 2000[4]			**Proveniência de imigrantes em 2010[5]**		
País receptor	Mercosul	Demais países	Total de imigrantes	Mercosul	Demais países	Total de Imigrantes
Argentina	916.200	601.000	1.517.904	1.328.000	567.000	1.895.000
Bolívia	51.917	43.847	95.764	83.000	61.000	154.00
Brasil	118.612	565.218	683.830	240.000	700.000	940.000[6][7]
Chile	73.474	121.846	195.320	110.000	288.000	398.000
Paraguai	151.438	21.738	173.176	169.000	16.000	185.000
Uruguai	43.391	48.987	92.378	36.000	31.000	67.000
Total	1.355.096	1.403.276	**2.758.372**	1.966.000	1.663.000	**3.629.000**

Fonte: LUNARDI, 2012, s/p.

Com essa figura, pode-se perceber que, com exceção do Uruguai, os demais membros do Mercosul obtiveram um crescimento no número de imigrantes originários dessa Organização Interna-

cional em questão, principalmente, a Argentina e o Brasil. Em contrapartida, fica difícil de comprovar se esse aumento ocorreu "por conta do processo de integração regional, e suas fronteiras abertas, ou se o processo de integração fora impulsionado de alguma forma pela intensificação das migrações dentro do continente" (LUNARDI, 2012, s/p). Independentemente, não podemos negar que a integração regional possui um papel importante nesse aumento de fluxo de imigrantes.

Dessa maneira, é muito racional o bloco começar a criar políticas que foquem mais na imigração e até mesmo querer alcançar a cidadania regional entre os Estados Parte e Filiados. Logo, muitos acordos foram criados para que os cidadãos de cada Estado Parte do Mercosul obtivessem direitos e facilidades entre eles. Dentre esses acordos, será explicado os principais que são o Acordo de Residência do Mercosul, o Acordo sobre Documentos de Viagens, o Acordo Multilateral de Seguridade Social e a Integração Educacional.

No Acordo de Residência do Mercosul, criado, no ano de 2002, primeiramente, entre os Estados do Mercosul, Bolívia e Chile, existe o objetivo de flexibilizar as condições de migração entre países que assinaram esse acordo. Até o ano de 2009, mais três países, o Peru, o Equador e a Colômbia, assinaram também esse acordo (MANDRIELI; ARGENTIERI, 2017). Por meio disso, os nacionais dos Estados Parte e Filiados podem ter livre circulação nos territórios de outros países que também estejam participando desse acordo, por dois anos ou por tempo definitivo, desde que possuam certidão de nascimento, passaporte validado e não tenham passados criminais. Dessa forma, a circulação de pessoas vai além, por exemplo, do turismo, podendo abarcar cidadãos que tenham interesse em trabalhar ou estudar em outro país. Ademais, esse acordo garante mais direitos como:

> Igualdad de derechos civiles. Reunión familiar. Trato igualitario con los nacionales en materia de legislación laboral, especialmente en lo relativo a remuneraciones, condiciones de trabajo y seguridad social. Compromiso entre los Estados a celebrar convenios de reciprocidad en materia previsional (seguridad social). Derecho a transferir remesas al país de origen. Derecho de los hijos nacidos en el país de destino a

> tener un nombre, a ser inscriptos en el registro civil del país de nacimiento y a adquirir al menos una nacionalidad de conformidad con la legislación de los Estados con los que exista vinculación. (MANDRIELI; ARGENTIERI, 2017, p. 23).

Tendo isso em vista, pode-se perceber como esse acordo é bem completo e como ele é importante para a formação da cidadania regional. Além dele, tem-se o Acordo de Documentos de Viagens em que, graças à decisão CMC Nº 14/11, os cidadãos dos Estados Parte e Associados do Mercosul podem circular no território do outro utilizando sua carteira de identidade ou qualquer outro documento que possa comprovar a identidade da pessoa (MERCOSUL, s/db).

No Acordo Multilateral de Seguridade Social, os imigrantes que trabalham e suas respectivas famílias têm o direito à seguridade social, possibilitando a contabilização de tempo de trabalho que algum cidadão fez em outro Estado Parte do Mercosul. Dessa forma, esses dados podem ser utilizados para conseguir benefícios como a aposentadoria. No entanto, vale ressaltar que os Estados Filiados não participam desse acordo (MERCOSUL, s/db).

Por último, temos a Integração Educacional em que é possível validar certificados, títulos e diplomas desde o nível fundamental até o de Pós-Graduação (MERCOSUL, s/db). Além disso, dentro desse instrumento do Mercosul, tem-se o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SISMERCOSUL) em que os cidadãos dos Estados Membros podem fazer intercâmbios acadêmicos entre si.

Considerando esses combinados existentes no Mercado Comum do Sul, pode-se compreender que essa Organização Internacional possui maneiras para conseguir uma melhor integração entre os seus países membros, por meio de políticas migratórias. Levando isso em conta, percebe-se que o Mercosul está dando mais atenção para políticas migratórias, favorecendo assim a formação de uma cidadania regional. No entanto, vale ressaltar que diversas políticas desse bloco priorizam somente os Estados Parte, não abrangendo também os Filiados. Além disso, possui alguns pontos no Plano de Ação que não estão sendo atingidos.

3. Andamento do Plano de Ação

Tendo em vista que o Plano de Ação do Mercado Comum do Sul possui diversas metas, cujo objetivo final é alcançar a cidadania regional nos Estados Parte, esse tópico será dividido em cinco partes diferentes para melhor compreensão.

3.1. Livre Circulação de Pessoas

Nesse subtópico, será retratado os impasses e os progressos que podem ser vistos nos objetivos do Plano de Ação do Mercosul antes já citado. Começando com o primeiro objetivo cujo propósito é alcançar a plena livre circulação de pessoas no bloco, pode-se perceber que ele está bem encaminhado, tendo em vista que, como já antes citado, existem os Acordos de Residência e o de Documentação de Viagem que facilitam a circulação de pessoas para todos os Estados participantes do Mercado Comum do Sul.

Além desses acordos, foi revisado o Acordo de Recife para que o fluxo de pessoas seja mais organizado e ocorreu a criação da placa comum de identificação veicular do Mercosul, em que todos os Estados Parte devem utilizá-la em seus novos veículos, a partir de 2016 (MERCOSUL, s/da). Essa caracterização das placas tem como objetivo ter um maior controle dos veículos e, consequentemente, das pessoas que transitam pelo Mercado Comum do Sul.

Logo, pode-se perceber que dentro do Plano de Ação, existe uma política de livre circulação de pessoas que está em um progresso muito interessante. No entanto, como será exposta a seguir, a livre circulação de pessoas sofre problemas por causa do tráfico ilegal de pessoas que estão à procura de empregos e acabam tendo seus direitos trabalhistas violados, tornando-se até mesmo escravas.

3.2 Igualdade no acesso ao Trabalho

Dessa forma, será analisado o terceiro objetivo que é o de garantir igualdade de acesso ao trabalho, à educação e aos serviços de saúde para todos os imigrantes. Por meio do artigo 25 da Con-

venção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias é estabelecido:

> el principio de igualdad de trato, es decir que las personas migrantes no pueden gozar de un trato menos favorable que los nacionales respecto al empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo. Ello incluye a los migrantes que estén en situación irregular. Además, la Convención aclara que aquellos contratos que no cumplan el mencionado principio de igualdad de trato serán ilícitos. (MANDRIELI; ARGENTIERI, 2017, p.94).

Dessa forma, pode-se compreender que no Mercosul existe uma base oriunda de uma convenção internacional, na qual são explicadas quais situações os trabalhadores imigrantes devem e não podem estar submetidos. No entanto, no Brasil, existem diversos casos em que seus estados praticam trabalho escravo e tráfico de pessoas. Nesse artigo, será retratado o estado do Mato Grosso do Sul e suas ações contra os imigrantes paraguaios e bolivarianos, respectivamente, nacionais de Estado Parte e Estado Filiado do Mercado Comum do Sul.

Conforme exposto por Sobrinho, Barros e Marques (2013), o Estado do Mato Grosso do Sul possui 1.131 quilômetros de fronteira com o Paraguai e 386 quilômetros com a Bolívia. Sendo assim, existem diversos caminhos para que ocorra a imigração entre esses três países. Mas, não é o fato desses países dividirem fronteiras que faz com que exista o tráfico ilegal de pessoas e o trabalho escravo. Nessa análise, é essencial compreender as situações dos Estados da Bolívia e do Paraguai.

Na América do Sul, a Bolívia é um dos países mais pobres, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio, e possuindo uma porcentagem próxima de 0,674 em 2015 (INE, 2015), e com uma população no nível de pobreza extrema de 18,3% no ano de 2016 (INE, 2016). Além disso, em 2012, possuía uma grande dívida externa de US$ 4,9 bilhões e tinha um nível de desemprego de 5,5% no ano anterior (SOBRINHO; BARROS; MARQUES, 2013, s/p). Enquanto que o Paraguai, ainda tendo uma melhor economia e um melhor IDH, sofre com um grande problema de emigração de sua população nacional, tendo em vista que o país

"ainda sofre a necessidade de criar empregos e distribuir renda de maneira igualitária" (SOBRINHO; BARROS; MARQUES, 2013, s/p). Levando essas características domésticas em consideração, os nacionais desses Estados acabam procurando melhores condições de vida em outros lugares, como, por exemplo, no Mato Grosso do Sul. No entanto, acabam sendo vítimas de atrocidades contra os Direitos Humanos, do Trabalho e da Vida.

Normalmente, as situações de trabalho em que muitos desses imigrantes são encontrados são de trabalho por dívida, forçado, sem remuneração e em condições degradantes. Já o tráfico ilegal de pessoas na região, ocorre diversas vezes independentemente da vontade do trabalhador, sendo isso um desrespeito aos Direitos Humanos e à Livre Circulação de Pessoas defendida pelo Mercosul (SOBRINHO; BARROS; MARQUES; 2013).

Dessa maneira, pode-se concluir que a igualdade de condições de trabalho para os nacionais tanto dos Estados Parte, desejado pelo Plano de Ação, quanto para os Estados Filiados, não existe de forma absoluta. Logo, a cidadania regional não ocorrerá, enquanto estiverem ocorrendo esses problemas.

3.3 Igualdade ao Acesso da Saúde

Como exposto por Mandrile e Argentieri (2017, p.100), nas políticas do Mercado Comum do Sul "el derecho a la salud está incluido en diversos instrumentos de derechos humanos. En particular, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)". Por meio desse artigo, ocorre o reconhecimento de que toda pessoa física tem direito à saúde da mais alta qualidade. Sendo assim, qualquer Estado que possuir imigrantes em seu território que estejam necessitando de tratamento médico, deve garantir-lhes serviços de saúde de qualidade e adequados.

Além disso, o PIDESC ao longo de seus artigos, estabelece diversos direitos, fazendo com que "los establecimientos, bienes y servicios de salud [sean] accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos" (MANDRILE; ARGENTIERI, 2017, p. 100). Ainda assim, para ser

garantida o maior acesso à saúde a todos os imigrantes, o Mercosul está sobre as normas da Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, em que, de acordo com o artigo 28, todos os trabalhadores imigrantes e suas respectivas famílias têm o direito a serem atendidos, urgentemente, caso estejam com algum problema que coloque suas vidas em risco, ressaltando que esse direito não poderá ser negado pelo simples fato de a pessoa que o necessita é um imigrante (MANDRILE; ARGENTIERI, 2017).

Tendo em vista essas diversas ações, tanto do PIDESC, quanto da Convenção citada anteriormente, passa-se a impressão de que a saúde dos imigrantes dos Países Parte e Filiados do Mercosul está garantida. No entanto, ainda existem diversas irregularidades nesse âmbito. Levando isso em consideração, será analisado, nesse caso, o movimento fronteiriço que os nacionais dos Estados da Argentina, do Uruguai e do Paraguai fazem para o Brasil, em busca de serviços de saúde, em particular, o Sistema Universal de Saúde (SUS), tendo em vista que em diversas regiões de fronteira o acesso à saúde possui dificuldades (PRÁ; MENDES; MIOTO, 2007).

Dentre os problemas encontrados, tem-se o empecilho de que os hospitais do SUS recebem dinheiro o suficiente, em tese, para o atendimento da população local nacional, não estando, muitas vezes, preparado para atender imigrantes. Logo, assim como demonstrado por Prá, Mendes e Mioto (2007), essas cidades que possuem fronteiras começam a ter que procurar acordos entre elas, tendo em vista que os recursos humanos e financeiros possuem limites municipais, no entanto, dificilmente, esses acordos vingam. Além disso, na Cartilha do SUS que informa quem pode utilizá-lo não se diz nada sobre imigrantes, somente que é preciso apresentar documentos como RG ou CPF para ser atendido. Dessa forma, se torna pouco claro como devem ser feitos os procedimentos para que um imigrante consiga ser atendido nessa instituição de saúde, não sendo possível saber se ele possui a mesma maneira de acesso que um nacional.

Tendo em vista, então, a falta de estrutura do SUS para o atendimento além da população brasileira e a inexistência de uma clareza em como deve ser o procedimento para um imigrante ser

atendido, percebe-se que o acesso à saúde não é igualitário para todos, pois muitas vezes os imigrantes acabam não tendo essa oportunidade, fazendo com que a cidadania regional não ocorra plenamente já que nela, dentre os seus vários outros direitos, deveria ser garantido “exercer [...] um direito à vida - que significa o acesso à assistência à saúde – mesmo que num país, num território, numa nacionalidade, num espaço que não é seu nem o reconhece como cidadão” (PRÁ; MENDES; MIOTO; 2007; p.170).

3.4 Igualdade ao acesso à educação

Dentro do Mercosul a educação é importante, pois acredita-se que por meio dela é possível ter uma superação das diferenças entres os Estados Parte, uma democracia consolidada e um maior crescimento econômico do bloco em questão (SOUZA, 2014). Nos projetos feitos em vista do Plano de Ação, existe o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL) cujo objetivo é o de promover intercâmbios entre os nacionais dos Estados da região, por meio de bolsas para qualquer nível de educação em diversos cursos diferentes (MERCOSUL, s/db). Além disso, esse Sistema tem como finalidade estimular o aprendizado do português e do espanhol.

Ao se analisar as constituições dos Estados Parte, percebe-se que o Brasil, o Uruguai e o Paraguai possuem leis em que a garantia da educação gratuita por parte do Estado é obrigatória. Em todos esses três Estados, a educação básica é obrigatória para todos e apenas no Uruguai essa educação é mais ampla, abarcando, de maneira obrigatória, também a educação de ensino médio, agrária e industrial pelo próprio Estado Uruguaio (SOUZA, 2014). No caso argentino, a obrigatoriedade e a gratuidade não são especificadas, no entanto as ações argentinas conseguem fazer com que as pessoas de seu Estado tenham um grande acesso à educação, tendo em vista que seu índice de analfabetismo é baixo. Dessa maneira, pode-se compreender que a educação dentro do Mercosul possui uma boa base, principalmente devido à sua obrigatoriedade, e que está conseguindo abranger diversas pessoas, inclusive imigrantes.

3.5 Igualdade de Direitos e Liberdades Civis, Sociais, Culturais e Econômicas

Esse último objetivo do Plano de Ação do Mercosul é considerado o ponto mais sensível, tendo em vista que para sua concretização é necessário que os outros objetivos sejam alcançados primeiro. Vale ressaltar que, no Plano de Ação, entende-se por igualdade o fato de que o cidadão estrangeiro que estiver em determinado Estado Parte do Mercado Comum do Sul não terá direitos nem liberdades a menos, ou a mais, do que um nacional. Dessa forma, então, essa igualdade almejada pelo Plano de Ação é a de que tanto os estrangeiros, quanto os nacionais dos Estados Parte do Mercosul devem ter os mesmos direitos e liberdades na mesma proporção, ou seja de maneira igual.

No entanto, após a análise dos outros objetivos do Plano de Ação, pode-se compreender que dentro do Mercado Comum do Sul essa igualdade total dos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas ainda não existe, mas está em construção. Já que enquanto ocorrer o tráfico ilegal de pessoas, o trabalho escravo e a inexistência ao acesso à saúde e ao trabalho de maneira igualitária entre os nacionais e os imigrantes esse objetivo do plano não será alcançado, pois os direitos e as liberdades dessas pessoas são desrespeitados.

Logo, é por meio da evolução dos outros objetivos que será alcançada essa igualdade. Mas, vale frisar que como políticas estão sendo criadas para a conclusão das outras metas, esse objetivo não está estagnado, mas sim em um progresso mais devagar. Dessa forma, pode-se prever que esse, provavelmente, será o último objetivo do Plano de Ação a ser concluído, tendo em vista a sua dependência em relação às outras metas.

Conclusões

Diante do exposto, é possível perceber que o Mercosul, ao longo de sua criação, foi adotando políticas relacionadas aos imigrantes mais aprimoradas não focando, assim, em medidas que visem somente o crescimento econômico dos países que participam da sua concepção. Dentre suas políticas, percebe-se

essa nova postura, principalmente, quando é lançado o Plano de Ação cujo propósito final é o de existir, até 2021, uma cidadania regional entre todos os membros do Mercado Comum do Sul. Com esse plano, as políticas do Mercosul passam a visar a livre circulação de pessoas, a igualdade ao acesso à saúde, à educação e ao trabalho e a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, dando um novo caráter a essa Organização Internacional (MERCOSUL, s/da).

Embora diversas políticas tenham sido elaboradas e aplicadas para que esses objetivos fossem alcançados, o Mercosul ainda possui problemas em alguns pontos. Muito disso se deve ao fato de que os Estados Parte possuem como obstáculo o tráfico de pessoas e o trabalho escravo, que acaba fazendo com que a igualdade dos direitos e liberdades relacionados ao trabalho não ocorra. Além disso, tem-se a falta de acesso à saúde de maneira igualitária entre os imigrantes e os nacionais. Com esses problemas ocorrendo, consequentemente, o terceiro objetivo de igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas acaba não sendo concretizado.

Porém, o Mercosul também possui objetivos que já estão em um nível mais avançado e praticamente com sua meta alcançada, tais como a livre circulação de pessoas, que mesmo tendo o tráfico ilegal, está com diversas políticas diferentes aprimoradas a ela, e a igualdade ao acesso à educação que, inclusive, tem um futuro muito promissor, levando em consideração que a educação nos Estados Parte do Mercosul possui um caráter muitas vezes obrigatório.

Por fim, pode-se concluir que a hipótese inicial foi comprovada, já que foi demonstrado que a cidadania regional, entre a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai, desejada pelo Mercosul, mesmo com diversos empecilhos, é possível e está, pouco a pouco, sendo alcançada. Todavia, vale salientar que caso não se tenha um maior envolvimento dos países para que as complicações expostas anteriormente sejam resolvidas, existe a possibilidade de a cidadania regional não ser alcançada até o ano de 2021. No final, o problema de pesquisa também foi concluído, tendo em vista que foi analisada a relação existente entre as políticas do Mercosul e os obstáculos existentes para a concretização da cidadania regional.

Referências

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana:** o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. 151 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2014.

BARALDI, Camila. Cidadania, Migrações e Integração Regional - Notas Sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia. In: **3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores**, n. 1 v. 1, 2011. Disponível em: < https://educarparaomundo.files.wordpress.com/2011/07/baraldi-abri-2011.pdf>. Acesso em: 20 fev de 2018.

DIZ, Jamille Bergamaschine Mata. **MERCOSUR: Orígen, Fundamentos, Normas y Perspectivas.** Curitiba: Juruá, 2007. 31-36 p.

ESPEJO, Silvana; FRANCESCON, Erika. La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. In: **Visioni Latino Americane è la rivista del Centro Studi per l´America Latina**, n. 6, Jan 2012. Disponível em: < https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/5825/1/Espejo_Francescon_VisioniLA_6_2012.pdf >. Acesso em: 15 maio de 2018.

GOIN, Mariléia; NUNES, Cláudia Maria. Integração Regional e Mercosul: Compreendendo as Especificidades do Bloco. In: **II Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional**, 2009, Santa Rosa, Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – INIJUI, 2009. Disponível em: < http://redcidir.org/nueva2014/index.php?searchword=Integra%C3%A7%C3%A30%20Regional&ordering=newest&searchphrase=all&option=com_search&lang=es>. Acesso em: 20 fev de 2018.

GUIMARÃES, Luisa. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde:** União Européia e MERCOSUL. 2007. 365 f. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4496>. Acesso em: 20 fev de 2018.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). Índice de **Desarollo Humano**, Bolívia, 2015, s/p. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/podreza-desarrollo/introduccion-4>. Acesso em: 20 fev de 2018.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). **Línea de Pobreza**, Bolívia, 2016, s/p. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/podreza-desarrollo/introduccion-2>. Acesso em: 20 fev de 2018.

LUNARDI, Thamirys Mendes. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados

Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009: política migratória e integração regional. In: **I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, set de 2015, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Resid%C3%AAncia-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>. Acesso em: 20 fev de 2018.

MANDRILE, Matteo; ARGENTIERI, Constanza. **Derechos humanos de personas migrantes Manual Regional.** 06 Jun 2017. Disponível em: < http://www.ippdh.mercosur.int/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>. Acesso em: 20 fev de 2018.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania.** S/da, s/p. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>. Acesso em: 20 fev de 2018.

MERCOSUL. **O MERCOSUL na Vida do Cidadão.** S/db, s/p. Disponível em: < http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao>. Acesso em: 20 fev de 2018.

PRÁ, Keli Regina Dal; MENDES, Jussara Maria Rosa; MIOTO, Regina Célia Tamaso. O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, V. 23, Suppl. 2, p. 164-173, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20 fev de 2018.

SCHERMA, Márcio Augusto; SGUB, Jéssica Shellen Alvarenga. Livre circulação de pessoas no Mercosul: a experiência da fronteira Brasil-Uruguai. In: **ENEPEX – Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão**, 2014 Mato Grosso do Sul, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Disponível em: < https://observatoriodafronteira.files.wordpress.com/2015/04/enepex-scherma-e-sgub.pdf >. Acesso em: 20 fev de 2018.

SOBRINHO, Cicero José; BARROS, Evandro da Silva; MARQUES, Heitor Romero. **Bolivianos e paraguaios: o trabalho escravo de imigrantes em campo grande e o posicionamento do estado de mato grosso do sul frente à rota do tráfico de pessoas.** 2014, Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Universidade Católica Dom Bosco. Disponível em: < https://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj053216.pdf >. Acesso em: 20 fev de 2018.

SOUZA, Kellcia Rezende. O direito humano à educação nos países do Mercosul. In: **I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas P**úblicas e **Desenvolvimento Social.** 22 a 24 set 2014, Franca, São Paulo. Disponível

em: < http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/kellcia-rezende.pdf >. Acesso em: 20 fev de 2018.

Relações Fronteiriças e pobreza: contradições da Proteção Social na fronteira Arco Sul

Catiane Borges Corrales[1]
Patrick Masseron Nunes[2]
Vini Rabassa da Silva[3]

No Brasil, a realização de estudos sobre a realidade da região de fronteira adquire importância pela grande extensão dessa região, equivalente a 15.719 km, fazendo divisa com 10 países da América do Sul, sendo compreendida por 11 estados nacionais e por 588 municípios definidos como cidades de Faixa de Fronteira[4], apresentando realidades distintas e dinâmicas sociais plurais, tanto internamente quanto na relação estabelecida com o país fronteiriço.

Segundo o Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005), do Ministério de Integração Nacional, a Faixa

1 Assistente Social. Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e pesquisadora do Grupo de Extensão e Pesquisa "Política Social, Cidadania e Serviço Social (GPE PSCISS) na mesma universidade. E-mail: catiane.corrales@gmail.com.

2 Assistente Social. Mestrando em Política Social e Direitos Humanos pela UCPel e pesquisador do GPE PSCISS. E-mail: aspatrick@outlook.com.

3 Assistente Social. Professora do curso de graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Política Social e Direitos Humanos; coordenadora do GPE PSCISS. E-mail: vini.silva@ucpel.edu.br.

4 Posteriormente será apresentada a Figura 1 que ilustra esta Região e identifica as três macrorregiões definidas como Arcos.

dessa região abrange três macrorregiões apresentadas como Arcos, que são: o Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), o Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Paraná – PR; Santa Catarina - SC e Rio Grande do Sul - RS).

Este trabalho decorre de uma pesquisa realizada em cidades gêmeas[5] da região Arco Sul, a qual é composta por 418 municípios, com um total de 16[6] cidades gêmeas; 11 (onze) delas estão localizadas no estado do RS (Aceguá, Chuí, Barra do Quaraí, Jaguarão, Quaraí, Itaqui, Santana do Livramento, Porto Mauá, Porto Xavier, São Borja e Uruguaiana); 1 (uma) em SC (Dionísio Cerqueira) e 4 (quatro) no PR (Barracão, Foz do Iguaçu, Guaíra e Santo Antônio do Sudoeste) (MI, 2016).

A pesquisa intitulada “Elementos intervenientes na proteção social de transfronteiriços indocumentados na fronteira Arco Sul”, foi aplicada em 10 (dez)[7] cidades gêmeas dessa Macrorregião, cujos gestores autorizaram a sua realização. A referida pesquisa tinha como objetivos: Identificar as demandas de transfronteiriços[8] indocumentados[9] por proteção social básica e especial do Sistema Único de Assistência Social; Verificar nos atendimentos prestados aos transfronteiriços indocumentados os tipos de segurança social garantidos e as estratégias usadas pelas equipes

5 Segundo definição do Ministério de Integração Nacional “Serão consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulado ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de interação econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (Portaria 125/2014-MIN).

6 A Portaria Nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional reconhece mais dois municípios de fronteira como cidades gêmeas. As duas pertencentes ao Arco Sul, Porto Mauá no Rio Grande do Sul e Santo Antônio, no Sudoeste no estado do Paraná. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>. Acesso em: 02 fev. 2018.

7 As cidades gêmeas do Arco Sul que autorizaram a realização da pesquisa foram: Rio Grande do Sul (Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, Sant’Ana do Livramento e São Borja); Santa Catarina (Dionísio Cerqueira) e Paraná (Barracão, Foz do Iguaçu e Guaíra).

8 São definidos como “fronteiriços ou transfronteiriços, pessoas que vivem em um território que mescla aspectos dos dois países simultaneamente” (SOARES, 2010, p. 163).

9 A expressão “indocumentados” é utilizada para designar a população que reside nas regiões de fronteira e que não possui a documentação exigida para permanecer no país vizinho, para evitar a sua classificação como ilegal ou transgressora do Código Penal.

de referência do SUAS; Investigar os motivos do não atendimento de demandas advindas de transfronteiriços indocumentados e analisar os elementos intervenientes no acesso à cidadania social por transfronteiriços indocumentados em situação de vulnerabilidade e risco social, localizados em cidades gêmeas do Arco Sul.

Seguindo uma abordagem qualitativa, epistemologicamente orientada pelo método dialético-crítico, a pesquisa usou o estudo documental[10] e eletrônico em todo o processo de construção da caracterização geral das cidades gêmeas pesquisadas e da rede socioassistencial existente em cada uma delas.

Em fase posterior, foram realizados contatos com os gestores municipais da Política de Assistência Social (PAS), ou pessoas por eles indicadas como seus representantes para agendamento de visitas nas cidades[11] nas quais foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Gestores da PAS, Conselheiros Tutelares e Técnicos da Proteção Social Básica e Especial do SUAS, para a identificação das demandas dos transfronteiriços indocumentados e caracterização de como são atendidas, ou do porquê não são atendidas.

Após a realização da pesquisa de campo os dados foram organizados, tabulados e sistematizados. A seguir, apresenta-se algumas análises realizadas que possibilitam conhecer a motivação e as justificativas que explicam o não atendimento aos transfronteiriços indocumentados, como um recorte dos resultados finais da pesquisa.

Os estudos evidenciaram que cada cidade gêmea, no que concerne à proteção social para os cidadãos transfronteiriços indocumentados, apresenta peculiaridades específicas as quais dependem das orientações dos gestores e das concepções dos trabalhadores da política municipal, apesar de terem uma particularidade comum manifestada na forte integração econômica entre a população das duas cidades decorrente da facilidade de

---

10 Foram consultados documentos oficiais do Mercosul, dos Ministérios da Integração Nacional, das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Social; nos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social; e na legislação Municipal das cidades gêmeas pesquisadas, a fim de atualizar a identificação de matérias sobre proteção social de transfronteiriços.

11 Participaram da pesquisa as cidades de Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Santana do Livramento, Porto Xavier, São Borja, Dionísio Cerqueira, Barracão, Foz do Iguaçu e Guaíra.

acesso e do trânsito intenso entre elas. Porém, esta forte integração é formalmente interceptada quando a relação social estabelecida pretende obter o acesso a direitos sociais por não-nacionais, principalmente quando estes direitos estão previstos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

1. Fronteira, imigração e os desafios enfrentados nessas regiões

No decorrer da história as linhas de fronteira após fixadas, geralmente pelo país de maior poder econômico, merecem maior atenção nacional por serem zonas de garantia da soberania nacional e de escoamento de riquezas e importação de produtos. Com o passar dos anos, além da guarda nacional que permanece vigente, as fronteiras dos países lindeiros criaram estratégias que lhes garantissem prerrogativas, como por exemplo, os acordos comerciais, que foram ganhando força com a formação dos blocos econômicos entre os seus países cooperados.

A organização do Mercosul, formação que representa os países da América do Sul como bloco econômico, possui como principal propósito a facilitação do livre trânsito do capital entre os seus membros. Firmado em 1991 por meio do Tratado de Assunção[12], o acordo que constituiu o Mercosul foi assinado primeiramente pelo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, tendo como finalidade fortalecer os seus interesses políticos, econômicos e as premissas alfandegárias entre os Estados membros, alargando consequentemente as suas relações dentro das tendências de uma economia globalizada.

A partir desta perspectiva, a relação econômica entre os Estados do Mercosul, tem em seu processo comercial o predomínio de impactar em maior proporção as regiões de fronteira, atingidas principalmente pelas mudanças relativas a valorização cambial (BENTANCOR, 2008).

Mesmo existindo certa cooperação econômica entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai[13], quando se trata de direitos sociais, em termos gerais, a situação de invisibilidade social de trans-

12 <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>. Acesso em: 10 jan. 2017.

13 Países de divisa das cidades pesquisadas.

fronteiriços sem documentação é agravada pela falta de cooperação social entre os países fronteiriços, no que se refere a acordos específicos, que garantam a cobertura da PAS para os cidadãos transfronteiriços em situação de pobreza.

Apesar de o Mercosul estimular a livre circulação econômica entre os países, no âmbito social, em contrapartida, os limites encontrados referentes à proteção social de pessoas em situação de pobreza nas regiões de fronteira, assinalam para um imprescindível e necessário reconhecimento do poder público e gestores da Política de Assistência Social.

É importante lembrar que, conforme o preâmbulo do Tratado de Assunção, o Mercosul tem como princípio de suas ações: "acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social" (MERCOSUL, 1991), o que o tenciona a promover processos de cooperação e acordos de cunho social entre os Estados-parte. Porém, a chamada Agenda Social, estipulada pelo Mercosul, foi merecer maior atenção mais tarde por meio do Tratado de Ouro Preto[14], que acontece dois anos após o Tratado de Assunção para complementá-lo. Assim, o Protocolo de Ouro Preto é que institui, conforme consta em seu Art. 48, o Foro Consultivo Econômico-Social, como "órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte" (BRASIL, 1996).

Cabe destacar, que na extensa fronteira do território brasileiro, além de suas demarcações apontarem para uma realidade distinta e individualizada em cada região de fronteira, as denominadas como "cidades gêmeas" sobressaem por suas particularidades econômicas, culturais e sociais.

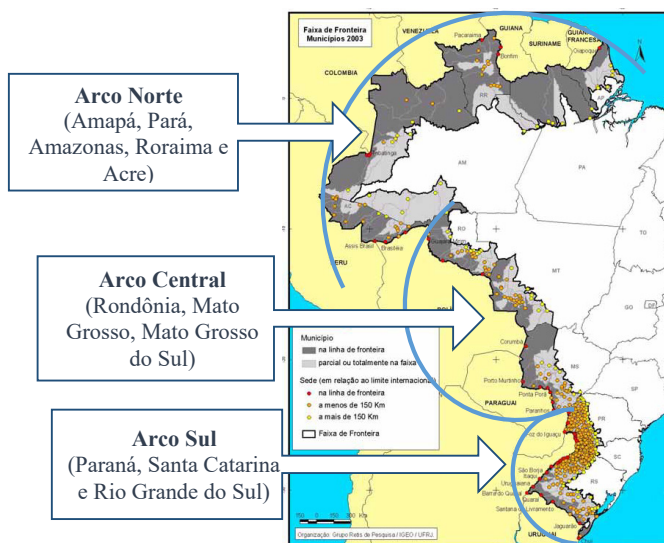
> Destacam-se, na linha de fronteira, as cidades gêmeas, que apresentam certas simetrias e um potencial de integração econômica e cultural distinto das demais cidades. Igualmente são áreas onde se condensam alguns dos problemas próprios de áreas limítrofes internacionais que sinalizam para efeitos imediatos nas condições de cidadania. (NOGUEIRA; DAL PRÁ; FERMIANO, 2009, p. 90).

14 Conforme Decreto Nº 1.901, de 9 de maio de 1996, o qual promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.

Conforme o Ministério da Integração Nacional (2010), as zonas fronteiriças necessitam de um olhar diferenciado e de maiores investimentos por parte do poder público em políticas sociais públicas. Um dos principais fatores que comprovam esta afirmativa, decorre do elevado repasse de recursos para os chamados "grandes centros urbanos", contrastando com a realidade da maioria dos municípios de fronteira, os quais são classificados como de Pequeno Porte[15], por possuírem baixa densidade populacional, resultando na falta de promoção de bens e serviços para essas cidades, o que as torna dependentes da infraestrutura das cidades vizinhas de maior porte.

Para maior visibilidade de como é composta a divisão da fronteira brasileira e possibilitar, especialmente, a identificação do Arco Sul e das cidades gêmeas, apresenta-se a seguir, o mapa que retrata as suas delimitações.

Figura 1 - Faixa de Fronteira Nacional - divisão por Arcos

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ adaptado por Daiane Ugoski (2013).

15 Classificação adotada pela Política de Assistência Social para os municípios considerando a sua densidade populacional: Pequeno I (até 20.000 hab.); Pequeno 2 (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 até 100.000 hab.); Grande (de 100.001 até 900.000 hab.) e Metrópoles (mais 900.000 hab.).

Ao estudar os aspectos geográficos das regiões da fronteira brasileira, foi evidenciado na maioria das cidades gêmeas um alto número de cidadãos transfronteiriços, resultando na formação de famílias compostas por diferenciadas nacionalidades.

A facilidade de transitar pela fronteira, incentiva a formação de famílias binacionais que irão se defrontar com a dificuldade de atendimento das exigências burocráticas, que passam não só pela reunião de vários documentos, como também pelo pagamento de altas taxas para obterem a documentação que regularize a união e os laços de parentesco do grupo familiar, de acordo com as exigências legais. Essas exigências terminam por excluir a maioria das famílias multinacionais que residem em cidades gêmeas brasileiras ou do Estado vizinho do acesso à legalização de nacionalidade e, consequentemente, do acesso às políticas sociais públicas destinadas aos nacionais ou estrangeiros devidamente legalizados no Brasil.

A posição geográfica das zonas de fronteira, além de favorecer o trânsito entre os seus habitantes, também acirra as situações de livre comércio, comum na maioria das cidades gêmeas. Geralmente, as regiões de fronteira são lembradas pelos *Free Shops*, comuns em suas divisas, aumentando com isso as relações econômicas e comerciais aquecidas pelo turismo e gerando oportunidades através do fluxo econômico nas redes hoteleiras, bares e restaurantes, em ambas as cidades de divisa.

> As denominadas cidades gêmeas por serem divididas apenas pela linha de fronteira são a melhor expressão da problemática desta região, pois nelas se concentram tanto a potencialidade da integração econômica e cultural como os efeitos negativos das desigualdades regionais. Geralmente distantes dos centros decisórios são cidades com menor infraestrutura de serviços públicos e opções de mercado de trabalho, concentrando grande número de pessoas sem proteção de direitos trabalhistas que sobrevivem de atividades informais (SILVA; UGOSKI, 2013, p. 220).

Nesse sentido, com base nas questões apontadas sobre as cidades gêmeas, é importante destacar a definição sobre faixa de fronteira, a qual foi estabelecida através de uma sinalização legal do Estado por meio da dimensão geográfica, delimitando seu espaço com o país vizinho. Respectivamente também é apresentada uma dimensão jurídica diferenciada, que indica a necessidade de um mecanismo político próprio para atender essas localidades. Antunes (2015) considera que essa conceituação é apresentada

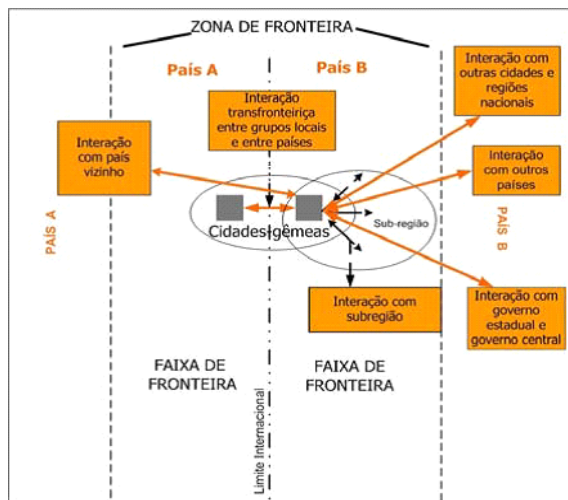
para distinguir a faixa de fronteira dos demais territórios, pelo fato dela estar submetida aos códigos de segurança e defesa nacional.

Segundo a Proposta de Reestruturação do PDFF, pelo Ministério da Integração Nacional (MIN, 2005),

> Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão de jure, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades-gêmeas (MIN, 2005, p. 21).

Portanto, o MIN reconhece a relação contraditória existente no mesmo espaço geográfico evidenciada na sua própria caracterização como faixa de fronteira (expressão *de jure*) e como zona de fronteira (espaço de convivência de transfronteiriços).

A seguir, apresenta-se a ilustração de como ficou definida a Faixa de Fronteira e a Zona de Fronteira, expondo assim, a proximidade que leva a interação entre as cidades gêmeas, agente principal das relações entre os cidadãos dessas regiões, formadas em meio ao local, o nacional e o internacional.

Figura 2 - Faixa e Zona de Fronteira

Fonte: Ministério Integração Nacional (2005)

Por meio da resolução assinada pelo Ministério da Integração, em 08 de setembro de 2010, foi estabelecida a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), composta por diferentes órgãos do governo e também por entidades convidadas, representada por membros indicados, objetivando o desenvolvimento das faixas de fronteira e estimulando uma maior relação e integração entre os governos locais, possibilitando atuações conjuntas entre eles, tendo a gestão das políticas públicas como principal foco.

Porém, nesse mesmo espaço, cujas questões de demarcações territoriais e de acordos comerciais indicam avanços para as cidades situadas nas regiões de fronteira, as iniciativas se fazem de forma tímida e sem atingir aqueles que se encontram fora do eixo econômico e comercial, ou seja, sem provocar mudanças no contexto daqueles cidadãos que se encontram em situação de pobreza.

Sendo assim, os cidadãos transfronteiriços indocumentados que se encontram em situação de pobreza no Arco Sul são atingidos pelo processo de exclusão de postos de trabalho formal, devido à ausência de regularização que contemple as diversas situações que configuram o mundo do trabalho, aumentando com isso o mercado informal nas regiões fronteiriças, inclusive o uso de atividades ilegais, comuns nestas regiões, como contrabando, tráfico de drogas, prostituição, exploração de trabalho infantil, dentre outras.

Outro complicador comum nessas regiões para a garantia da proteção social, decorre da escolha do local de residência da família, principalmente quando multinacional, ocorrer de acordo com a cidade onde o aluguel for de menor valor financeiro. Isso acaba ocasionando a falta de um quesito básico para o acesso ao SUAS, que exige comprovante de residência em território nacional, deixando de fora de sua cobertura inclusive muitos cidadãos brasileiros em situação de pobreza, que residem do outro lado da fronteira, em razão do aluguel, ou ainda, por outros motivos.

Observou-se, também, que os cidadãos transfronteiriços que não possuem a documentação requerida para acessar os serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela PAS, seguem na invisibilidade, excluídos do amparo da política pública de Assis-

tência Social, ficando à mercê da “boa vontade” e da “ajuda” de benefícios eventuais por parte dos trabalhadores e gestores desta política. Vale lembrar que, quando tais benefícios eventuais são ofertados para transfronteiriços indocumentados, a prestação é feita informalmente, ou seja, não são feitos registros da concessão para pessoas que não possuem comprovantes de residência e cidadania brasileira, pois tal ação pode ser passível de punição por órgãos fiscalizadores, uma vez que a destinação dos recursos públicos pode ser feita apenas para os nacionais.

Desta forma, a pesquisa apontou que a falta de nacionalidade e a ausência de comprovante de moradia nas cidades gêmeas brasileiras resultam na negação de direitos sociais a população em situação de pobreza, apesar da propalada boa relação existente entre a população, que no seu cotidiano, por vezes, nem distingue que está em outro país. Isto provoca a necessidade do estabelecimento de legislações especificas que orientem e regulamentem a garantia de direitos sociais aos cidadãos transfronteiriços e do acolhimento e reconhecimento da cidadania como direito humano fundamental, independente de nacionalidade e de comprovação de documentação.

Outro aspecto observado em todas as cidades pesquisadas foi a ausência de registros de forma diferenciada das demandas de cidadãos transfronteiriços, por motivos de ausência de cidadania brasileira, ou mesmo sendo brasileiros, quando não são residentes em solo nacional. Essa falta de registros torna impossível reconhecer a exatidão do número de cidadãos transfronteiriços que procuram pelos serviços da PAS nas cidades gêmeas, tornando esses cidadãos, além de pobres e vulneráveis, invisíveis quanto à sua realidade.

Assim, verificou-se que, mesmo atendendo ao critério de renda *per capita* exigida para o acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos da PAS, possíveis usuários são excluídos do benefício, devido às condicionalidades estabelecidas por essa política, que incluem a nacionalidade brasileira e a comprovação de residência no Brasil de no mínimo cinco anos.

Uma das formas de atender os cidadãos transfronteiriços é a aquisição da dupla nacionalidade, porém para ter acesso à documentação é necessário o pagamento de elevada taxa, que pode

variar entre R$70 a R$100[16], pois para obter a documentação é preciso de um tradutor público para realizar a chamada "tradução juramentada", e por este motivo acaba deixando de fora aqueles não tem como arcar com o seu alto custo. Considerando que a dupla cidadania poderia auxiliar a maioria dos cidadãos indocumentados, conforme dados coletados, apenas uma cidade gêmea possuía recursos disponíveis pela PAS com a destinação específica para fornecimento desta documentação dirigida aos cidadãos que dela solicitassem.

Por fim, destaca-se que a PAS exclui os não nacionais do acesso aos programas e serviços socioassistenciais, reproduzindo assim na fronteira brasileira a discriminação do migrante, mesmo que este proceda de Estado estrangeiro pertencente ao mesmo Bloco Econômico.

2. A efetivação e as possibilidades da proteção social na fronteira

Apesar dos limites apontados anteriormente para o acesso de cidadãos transfronteiriços à proteção social no âmbito da PAS, constatou-se que, muitas vezes, a equipe responsável consegue certa flexibilidade, quanto à oferta de serviços para cidadãos transfronteiriços indocumentados. É preciso enfatizar que isso não ocorre em todas as cidades, pois enquanto alguns defendem que a política deve ser universal para todos aqueles que dela necessitarem, sem discriminação em termos de nacionalidade, outros justificam a negação do acesso, com o argumento de que por ser uma política nacional deve ter os recursos públicos canalizados para os brasileiros. Tal questão foi identificada nas entrevistas com os profissionais do SUAS, os quais identificaram que público nacional são os "nossos usuários", apresentando uma justificativa aparentemente adequada e legal para o não atendimento.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 faz referência à igualdade em direitos sociais de cidadãos imigrantes, dispondo no Título III, "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no território nacional. O art. 5º da CRFB, quanto à perspectiva

16 Valores referentes ao ano de 2016.

de igualdade explicita que “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade [...]” (BRASIL, 2011, p. 15).

Ainda, conforme o art. 203 da Carta Magna, a garantia da Assistência Social por meio da provisão dos mínimos sociais deve ser concedida para quem dela necessitar, independente de contribuição, compondo juntamente com a previdência social e a saúde a seguridade social no Brasil, respectivamente, de caráter contributivo e universal (BRASIL, 2011).

Em 7 de dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentando a Assistência Social como Política Social Pública, que seria finalmente consolidada em 2011, com a denominada lei do SUAS, por inserir na lei a regulamentação deste sistema, na qual dispõe que esta é uma política pública sob a primazia da condução pelo Estado, para garantir às necessidades básicas. Assim, conforme preconiza o Art. 1º da LOAS, a Assistência Social é

> [...] direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade não contributiva, que prevê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) prevê entre os seus princípios de atuação, a efetivação dos serviços ofertados por meio da proteção social básica e especial, considerando a caracterização dos municípios, conforme o seu Porte (total de habitantes), e, também, as especificidades regionais como indicador complementar. Assim, é interessante exemplificar que há uma cidade gêmea[17], entre as pesquisadas, que mesmo sendo considerada como município de pequeno porte, mantém um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) por tratar-se de uma cidade de fronteira.

Por meio da regulamentação do SUAS, pela Lei 12.435/11, inserida ao texto da LOAS, o âmbito da proteção social por meio da assistência social obteve uma grande conquista, delineando um

17 Barra do Quaraí (RS).

novo entendimento para a operacionalização da PAS.

> O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 32- 33).

Um importante passo no que tange à situação dos moradores das cidades gêmeas de fronteira é a nova Lei de Migração, nº 13.445, sancionada em 24 de maio de 2017, a qual prevê ao residente fronteiriço a possibilidade de exercício de atos da vida civil para facilitar o seu trânsito.

Ainda no Art. 3º da Lei de Migração de 2017, este também apresenta que a política migratória deverá externar caráter humanístico, referindo-se à eliminação de quaisquer formas de discriminação e indicando que o migrante deve ser reconhecido como cidadão de direitos, independentemente de sua nacionalidade. No Art.4º, a mesma Lei aborda sobre às condições de igualdade do imigrante em relação aos nacionais, a garantia de acesso a serviços públicos para os cidadãos que não possuem cidadania brasileira.

Considerando que a pesquisa foi aplicada anteriormente a promulgação dessa Lei não foi possível verificar os seus impactos na Política de Assistência Social (PAS). Contudo, a falta de recursos e investimentos no âmbito da referida política foi um dos principais motivos identificados como justificativa para o não atendimento dos cidadãos transfronteiriços, segundo relato por parte dos trabalhadores da PAS. Um dos agravantes que podem comprovar esta situação é a necessidade de contratação de mais técnicos e funcionários para assegurar a cobertura a todas as áre-

as territoriais das cidades, para que possa ser efetivada a total implementação da política, segundo as manifestações da maioria dos entrevistados.

Um dos segmentos da PAS que demonstrou maior contato e diálogo entre as equipes das cidades gêmeas foi o integrado pelos Conselheiros Tutelares, que comentaram sobre a intensa colaboração existente entre as equipes atuantes, aqui no Brasil, e funcionários do Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) nas cidades da fronteira com o Uruguai, para o atendimento de situações que envolvem crianças e adolescentes em vulnerabilidade e risco social.

Apesar de algumas estratégias conseguirem garantir alguns atendimentos e de haver, em alguns casos, uma boa colaboração entre as equipes técnicas responsáveis pelos atendimentos nos países vizinhos, de acordo com a avaliação exposta pela maioria dos técnicos entrevistados, sobre a prestação de serviços da PAS aos transfronteiriços indocumentados, o atendimento muitas vezes se torna ineficiente, devido à ausência de um atendimento especializado para dar conta dessa demanda, pois muitas vezes até o idioma se torna um obstáculo.

A pesquisa revelou que, de fato, não existe uma política social que atenda a realidade vivenciada cotidianamente pela população fronteiriça, o que atinge principalmente aqueles cidadãos em situação de pobreza, ficando estes à mercê da "boa vontade" de gestores locais e da criação de estratégias informais de "atendimento" por parte das equipes técnicas, atendimento que recai necessariamente de forma pontual e descontinua. Assim, ainda que a nova Lei da Migração venha a igualar o atendimento para os transfronteiriços, a falta de recursos humanos e financeiros destinados a assistência social, certamente dificultará a cobertura de uma demanda que será ampliada, tendendo a complexificar, ainda mais, a proteção social de pessoas em situação de pobreza na fronteira.

Conclusões

No decorrer desse trabalho procurou-se relacionar as questões que permeiam no cotidiano de cidades gêmeas do Arco Sul, atentando para a sua particularidade decorrente da sua posição geográfica, o que acaba constituindo inúmeras implicações para

os seus cidadãos, principalmente no que se refere a ausência de cobertura pela PAS, impactando diretamente na vida dos cidadãos transfronteiriços que se encontram em situação de pobreza.

Um dos aspectos mais acentuados e que foi observado nestas regiões é a forma harmoniosa com a qual a sua população interage, o que torna esses lugares ricos em trocas culturais e na integração social, permitindo que seus moradores permutem suas tradições e suas histórias, criando com isso, laços familiares e de amizade. Contudo, essa predisposição adquirida nas relações de convivência não é mantida quando o assunto é a efetividade de direitos visto que, o que será levado em consideração é a nacionalidade dos cidadãos, revelando uma legislação que ainda apresenta dificuldades para contemplar a realidade vivenciada nas cidades pesquisadas.

Destaca-se que a negação quanto ao acesso aos direitos básicos de subsistência, como o trabalho e a assistência social, ocasionados pela falta de documentação, gera em razão disto, ocupações de postos precarizados no mundo do trabalho e ainda, a manutenção de práticas assistencialistas e de ações de ajuda eventuais, gerando um retrocesso no que tange ao acesso a esses direitos.

Muitas das situações exemplificadas pelos entrevistados poderiam ser evitadas por meio de mais investimentos para as políticas sociais públicas direcionadas para o desenvolvimento social das regiões de fronteira. Ainda foi identificado a falta de cooperação entre os países fronteiriços, no que tange às suas políticas sociais públicas, que acaba não contemplando a realidade de muitos dos seus cidadãos. Esta situação poderia ser revertida com acordos binacionais dirigidos à área social dos Estados do Mercosul, a fim de que a nacionalidade ou territorialidade não fosse critério único de exclusão de não nacionais do acesso aos programas e serviços socioassistenciais pela falta de documentação referente à nacionalidade e, até mesmo de nacionais, pela não comprovação da sua residência atual na cidade gêmea localizada do "lado de cá" da fronteira, isto é, no Brasil.

Considerando que a maioria das cidades gêmeas pesquisadas estão localizadas distantes dos grandes centros, elas se tornam invisíveis aos olhos dos Governos Estaduais e Federais, sendo

historicamente lembradas prioritariamente para a organização de estratégias de Defesa Nacional para a logística de transporte de produtos, caracterizando-as no cenário nacional como corredores de exportação.

Essa análise indica a necessidade de uma intervenção governamental pautada na integração e na cooperação entre Estados membros envolvidos, que tenha como grande finalidade garantir a população residente na região fronteiriça, particularmente nas cidades gêmeas, uma proteção social calcada na garantia de direitos sociais, com políticas sociais públicas de inclusão, que promovam o desenvolvimento do protagonismo e da autonomia de famílias e indivíduos. Isso supõe a abertura do Mercosul para investimento na dimensão social.

Por fim, a ênfase na necessidade de criação de mecanismos que viabilizem a proteção social dos cidadãos transfronteiriços em situação de pobreza, residentes nas cidades gêmeas é pertinente neste atual processo de enfraquecimento de relações políticas e econômicas visíveis entre os países do Mercosul e ao próprio retrocesso do reconhecimento público da PAS no atual cenário político do nosso país. Assim, as questões aqui analisadas pretendem contribuir na garantia da qualificação dos serviços, programas e projetos desenvolvidos pela PAS e na projeção de novos estudos com a temática dos direitos sociais vinculados aos habitantes da extensa Faixa de Fronteira que possam contemplar outras cidades, realidades e consequentemente particularidades que demandam visibilidade.

Por último, importa alertar também a necessidade de novos estudos para acompanhar e analisar as repercussões da nova Lei de Migração na efetivação da política de assistência social em cidades da fronteira.

Referências

ANTUNES, Eloisa Maieski. A Faixa de Fronteira Brasileira sob o contexto da Integração Econômica. (2015). Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em: < http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41348/R%20-%20T%20-%20ELOISA%20MAIESKI%20ANTUNES.pdf?sequence=2>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BENTANCOR, Gladys. Una frontera singular: la vida cotidiana en ciudades gemelas: Rivera (Uruguay) y Sant'ana do Livramento (Brasil). In: **Dilemas e diálogos platinos**. Orgs.: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados, MS: UFGD, 2010. 2 v. ISBN 978-85-61228-71. Disponível em: < http://200.129.209.183/arquivos/arquivos/78/EDITORA/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteiras-angel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs.pdf.>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1ª 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRASIL. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Lei 12.435, de 6 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei 13.445**, de 24 de maio de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/**lei**/L13445.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Portaria 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=firistAccess>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Portaria Nº 213 do Ministério da Integração Nacional, de 19 de julho de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de**

Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: < http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto 1.901, de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; DAL PRÁ, Keli; Fermino, Sabrina. A garantia e a fruição do direito à saúde nos municípios da linha das fronteiras MERCOSUL. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). **MERCOSUL em múltiplas perspectivas:** fronteiras, direitos e proteção social. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

SOARES, M. V. C. A televisão na fronteira. In: NÚÑES, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. Orgs. **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010.

UGOSKI, Daiane da Rosa. **Desafios e limites do "SUAS" em cidades gêmeas a fronteira do RS**. 2013. 155 f. Dissertação. (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2013. Disponível em: < file:///D:/Arquivos/Downloads/DAIANE.UGOSKI_Desafios%20e%20Limites%20do%20SUAS%20em%20Cidades%20G%C3%AAmeas%20da%20Fronteira%20do%20RS%20(1).pdf >. Acesso em: 13 fev. 2018.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: COSTA, Lucia Cortes; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul:** perspectivas e desafios do século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

Diversidade cultural na fronteira Brasil-Uruguai: um estudo sobre migração árabe para os municípios gêmeos Chuí-Chuy

Emilia da Silva Piñeiro[1]
Márcia Esteves de Calazans[2]

A história da humanidade é marcada por movimentos migratórios. A presente pesquisa visa analisar a imigração da população árabe, neste caso composta predominantemente por Palestinos, presentes na fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, mais precisamente na linha de fronteira dos municípios de Chuí e Chuy, separados por uma mesma avenida com um canteiro central.

Dentro desta perspectiva, será abordada a historicidade dos fluxos migratórios árabes para o território de fronteira que delimita o Brasil e o Uruguai, para então compreender a função social desta fronteira seca dos municípios gêmeos Chuí,

1 Mestranda em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Bacharel em Direito. Pesquisadora do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Psicossociais Cidades Seguras e Direitos Humanos - LEPS/CNPq. E-mail: emiliapineiro@gmail.com.

2 Ph.D em Sociologia (UFRGS). Professora-Pesquisadora no PPG Política Social e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pelotas – UCPEL. Coordenadora do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos Psicossociais Cidades Seguras e Direitos Humanos - LEPS/CNPq. E-mail: marcia_calazans@hotmail.com.

localizado no Estado do Rio Grande do Sul no Brasil, e Chuy, localizado no Departamento de Rocha, no Uruguai. O motivo de escolha destas cidades se dá porque nesta fronteira encontra-se um grande número de residentes de origem palestina.

Pensar a fronteira como território tende a favorecer os limites definidos através da atuação do seu Estado, em outras palavras, a dinâmica do poder num território de fronteira. Assim, cada ente estatal tende a priorizar pelo seu marco geográfico. Em contrapartida, a fronteira trata-se de um território que é marcado pela interação de diversos atores e relações distintas. Por isso, ao se pensar no território fronteiriço, parte-se de um conceito geográfico social, a partir da territorialidade. Assim, conforme a perspectiva de Santos (1998), a fronteira é concebida numa visão de território enquanto espaço social.

O que torna a fronteira de Chuí e Chuy ainda mais peculiar, além do fato de ser uma cidade binacional, utilizada de forma recorrente por todos da região, é a presença de outras comunidades que chegaram à região fronteiriça a partir do século XX, oriundas principalmente da Palestina, que, mesmo mantendo um forte vínculo com a sua cultura e costumes, adequaram-se a economia e a cultura da fronteira. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) salienta que, a partir de 1970, no Chuí, teve início um grande fluxo de árabes, principalmente palestinos para esta fronteira, que, atualmente, integram a vida econômica, social e cultural destas cidades.

A intensificação dos fluxos migratórios internacionais se dá a partir da década de 1950 e, segundo Assis (2007, p.746), "é caracterizada por uma maior diversidade étnica, de classe e de gênero, assim como pelas múltiplas relações que os imigrantes estabelecem entre a sociedade de destino e a de origem dos fluxos". Desenvolveu-se, então, a teoria das migrações transnacionais, que consiste no processo pelo qual os imigrantes constroem elementos de ligação tanto com o seu país de destino quanto o seu país de origem.

Para compreender a migração transnacional é preciso considerar que a transnacionalidade das migrações propicia a sustentação das ligações sociais do transmigrante com o seu país de origem e com a sua bagagem cultural, sob a perspectiva do

multiculturalismo e das identidades transnacionais.

Desta forma, o termo multiculturalismo hoje, segundo Malomalo (2017, p. 99) "se generalizou como modo de designar as diferenças culturais em contexto local, nacional e global". O multiculturalismo aqui tratado é a existência de três culturas distintas em um mesmo território, em outras palavras, a cultura palestina, a cultura brasileira e a cultura uruguaia na fronteira Brasil-Uruguai. Nesta mesma perspectiva, a cultura, para Hall (2003) é uma produção, ou seja, não é uma questão de ontologia, de ser, mas de se tornar. Assim, por todo o globo, os processos de migrações, livres e forçadas, estão mudando de composição, diversificando as culturas e pluralizando as identidades culturais dos antigos Estados-nação dominantes, das antigas potências imperiais e assim, do próprio globo.

Neste mesmo sentido, Castells (1999, p. 22), "entende-se por identidade, a fonte de significados e experiências de um povo". A identidade como processo de construção de significado com base em um atributo cultural ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, aqui entendidos como a construção das diversas identidades culturais na fronteira em estudo.

Sendo assim, pode-se enfatizar que diante do atual cenário mundial, identifica-se a importância do desenvolvimento de estudos que venham a intensificar e aprimorar as políticas de migração. Para isto, este estudo visa a compreender a integração cultural na fronteira, a partir do multiculturalismo e das identidades culturais, através do fluxo migratório árabe palestino para a fronteira Brasil-Uruguai.

Diante o exposto, por meio da identificação dos fluxos migratórios da comunidade palestina, será objeto de estudo deste trabalho a diversidade cultural existente no território fronteiriço e as políticas de proteção aos cidadãos residentes fronteiriços, a partir das particularidades desta região.

1. A Fronteira Brasil-Uruguai

Fronteira é um faixa do território situada em torno dos limites internacionais de cada Estado. Território é uma palavra que possui vários sentidos figurados, mas a sua grande maioria

compartilha da ideia de apropriação de uma parcela geográfica, seja por um indivíduo, pela coletividade ou então, pelo Estado.

> A busca de um entendimento de território atual significa, entre outros aspectos, a produção de um imaginário que se torna globalizante (Lucrécia D'Alessio Ferreira), a uma elaboração de concepções filosóficas e empíricas em relação à apropriação social do território e à necessidade de incluir o tempo nas análises da modernidade (Daniel Hiernaux Nicolás), identificando assim interesses, grupos, correntes intelectuais nos processos de transformação (Ana Clara Torres Ribeiro). (SANTOS, 1998 p.13).

Ainda sobre a percepção de Santos (2001, p.96), "território não é apenas o resultado da criação do homem, é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência". Quando se fala em território, entende-se por território aquele usado, utilizado pela população. O território é além da atuação do Estado, ele é cotidiano.

> Para a verificação da constituição dos territórios é necessário observar as práticas sociais, os códigos e a formação de redes. É preciso "identificar marcos, reconhecer divisas, anotar pontos de intersecção – a partir não apenas da presença ou ausência de equipamentos e estruturas físicas, mas desses elementos em relação com a prática cotidiana daqueles que de uma forma ou outra usam o espaço: os atores. (SILVA, 2000, p.29-30).

Pensar a fronteira como território tende a favorecer os limites definidos através da atuação do seu Estado, em outras palavras, a dinâmica do poder num território de fronteira. Assim, cada ente estatal tende a priorizar pelo seu marco geográfico.

Em contrapartida, a fronteira trata-se de um território que é marcado pela interação de diversos atores e relações distintas. Por isso, para pensar no território fronteiriço, parte-se de um conceito geográfico social, a partir da territorialidade. Assim, a fronteira é concebida numa visão de território enquanto espaço social.

> Para entender a dinâmica do território, temos que pensar em duas unidades básicas: a região, uma unidade de área, que é dada pela coesão territorial, pela articulação mais que imediata das pessoas, dos fluxos mais que imediatos que geram uma coesão em unidades territorialmente coerentes no espaço, em diversas escalas, que é a região, que tem a ver com laços de comunidade, identidade, com todo o processo histórico de formação e tal; e as redes, o espaço de fluxo, que comandam a dinâmica transformadora do território, que são dinâmicas econômicas do território. (STENNER, 2017, p.64).

Fronteira é a linha que marca os confins de um Estado. Esta linha de fronteira delimita o território do Estado. Esta determinação é realizada através de convenções, nas quais os diferentes países acordam entre si até onde chega o seu respectivo limite. A concepção de fronteira associa-se às disputas, ao controle feito pelo Estado, a perda da liberdade de ir e vir e também aos conflitos.

Dessa forma, ao falar em fronteira, concomitantemente, referimo-nos à soberania, uma vez que o governo de um país tem autoridade dentro dos limites da sua fronteira. O que acontece a poucos metros de distância, que não esteja dentro do seu limite, não lhe cabe competência.

José de Souza Martins (2016) tece uma crítica mais dura e realista da fronteira, ao dizer que, em termos sociológicos, a definição das fronteiras do Brasil versa em torno de conflitos sociais. Interpretando a fronteira como o lugar da alteridade, na sua essência e por isso, a fronteira é um lugar de singularidade também. À primeira vista, é o lugar de encontro de diferentes culturas e etnias, que geram o conflito. Mas é este conflito, considerado pelo autor, que faz com que a fronteira possua um só tempo, um só lugar e um só espaço.

Nesse sentido, Pucci (2010) ressalta que a unicidade da fronteira brasileiro-uruguaia não decorre apenas da sua configuração geográfica, apesar da sua característica de fronteira seca favoreça a fluidez das interações e desenvolvimentos no plano local. Assim, a fronteira em estudo é constitutiva de vida social da sua população. Em outro sentido, fronteiras significam não somente divisão territorial, e também distinção entre grupos sociais, etnias, entre nacionalidades.

> A lógica das fronteiras não é a lógica da padronização, nem da divisão, mas de distinção e proteção das diferenças, para que as experiências de troca entre sujeitos diferentes sejam caracterizadas pela equidade e defesa da diversificação e não pela uniformização. (BENTO, 2012, p. 17).

Diante disso, a fronteira em estudo, é um local de fusão de culturas, observadas através das vestimentas, da gastronomia, das religiões e dos idiotas diferentes no mesmo lugar, ficando ainda mais evidente, quando se trata de cidades gêmeas. A Portaria 125, de 21 de março de 2014 define as cidades gêmeas com base na sua localização diferenciada, é uma dupla de municípios localizados em países diferentes, separados por uma linha divisória de fronteira, demarcando o limite de cada país. Esse limite pode ser um rio, uma ponte ou uma rua.

> O meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Esses adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira (seja esta seca ou fluvial, articulada, ou não, por obra de infraestrutura) apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. (Ministério da Integração Nacional, 2009, p.28).

As cidades-gêmeas fronteiriças são utilizadas de forma recorrente por todos da região. Os indivíduos que habitam estas cidades gêmeas vivenciam particularidades em relação ao livre trânsito entre as cidades gêmeas, ao intenso comércio e a facilidade da permissão da circulação de veículos. Pucci (2010), problemas enfrentados pela população fronteiriça em relação a esta livre movimentação nestas cidades são mediados por regramentos jurídicos específicos para estas regiões de fronteira, como é o caso do Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004 intitulado Acordo Fronteiriço.

Este acordo possui texto idêntico tanto para o Brasil quanto para o Uruguai, entretanto, no Uruguai ele é estabelecido pela Lei 17.659 de 19 de junho de 2003, vinculando 6 localidades de fronteira. Observa-se que, enquanto no Brasil este acordo possui

força de decreto, no Uruguai é uma lei. Observa-se, também, que, no Brasil, o acordo passou a vigorar 12 meses após a vigência no Uruguai. Ademais, em 2008, o Uruguai solicitou uma emenda a este acordo, para acrescentar mais duas localidades de abrangência. Dessa forma, o acordo fronteiriço abrange os municípios e localidades abaixo citadas:

- Chuí, Santa Vitória do Palmar, Balneário Hermenegildo e Barra do Chuí (BR) e Chuy, 18 de Julio, Barra do Chuí, La Coronilla e Pueblo San Luis (UY);
- Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY);
- Aceguá (BR) e Aceguá (UY);
- Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY);
- Quaraí (BR) e Artigas (UY);
- Colônia Nova (BR) e Villa Isidoro Noblía (UY).

Conforme analisado, este acordo é restrito a estas localidades listadas acima. Demonstra-se assim, que a área da presente pesquisa é a mais abrangente, isto porque o acordo fronteiriço abrange todos os moradores de cidadãs contíguas em um raio de 20 km. Este acordo proporcionou a criação do status jurídico de fronteiriço, assegurou a permitiu o direito de residir, trabalhar e estudar aos estrangeiros residentes nestes municípios de fronteira. Em outras palavras, permite que os moradores destas localidades, exerçam estas funções dentro do limite destas áreas vinculadas. Criou também, um documento especial, que identifica o indivíduo com domicilio da região de fronteira.

Em 2010, fez-se um ajuste complementar ao acordo fronteiriço, estabelecido através do Decreto nº 7.239 de 26 de julho de 2010. Por meio deste ajuste, amplia-se o campo de atuação do acordo, ao permitir a prestação de serviços de saúde para os cidadãos fronteiriços, considerando a legislação e a organização dos sistemas de saúde de ambos os países.

Com isso, este acordo foi um substancial avanço, ao passo que possibilitou a regularização de situações antes ilegais. Desta forma, o Acordo Fronteiriço promove a integração em áreas já integradas pela população, ou seja, a integração cotidiana nestas regiões da fronteira Brasil/Uruguai.

Esta região fronteiriça é o espaço de articulação entre as faixas

de cada lado do limite internacional, criando assim um meio geográfico próprio. Ainda na linha de pensamento de Pucci (2010, p. 46), no caso da fronteira Brasil/Uruguai, “a fronteira geográfica é vivenciada pela população, como um espaço binacional e não como um limite internacional”, e desta forma, os moradores da fronteira das cidades gêmeas, referem-se a estas cidades, como uma totalidade. Dessa forma, Jardim relembra:

> O quanto as fronteiras entre estados nacionais são porosas na América Latina. Em termos de mundo social, são fronteiras simbólicas e efetivas. Em se tratando de fronteiras legais essa porosidade remete tanto a efetividade dos limites entre estados nacionais quanto a compreensão do saber acumulado por grupos sociais para atravessar entre aduanas. (JARDIM, 2003, p.228-229)

Em princípio, pode-se concluir então, que esta fronteira possui mais um caráter de espaço social a partir da convivência entre a população, do que de um espaço administrativo com mecanismos de controle e dominação.

2. Fronteira dos municípios de Chuí (BR) e Chuy (UY)

O município de Chuí é o município mais austral, meridional do Brasil. Localizado no Estado do Rio Grande do Sul, ponto terminal da BR 471. Possui uma população de 5.917 mil habitantes, sendo estes 2.921 do sexo masculino e 2.996 do sexo feminino, conforme censo do Instituto Brasileiro de Geográfica e Estatísticas de 2010. Anteriormente, o Chuí era um Distrito ligado ao município de Santa Vitória do Palmar, cidade a 23km de distância. Chuí fora elevado a condição de município[3] em 28 de dezembro de 1995, desmembrando-se do Santa Vitória do Palmar. Ainda segundo o censo do IBGE de 2010, a população residente no Chuí, conforme a nacionalidade é de: 3.532 brasileiros natos, 153 brasileiros naturalizados e 2.232 estrangeiros.

O município de Chuy, está localizado ao extremo sul do Uruguai, situada no departamento/Estado de Rocha, a 340 km da capital Montevidéu pela Rota 9, possuindo em torno de 9.675 mil

3 Determinada município pela Lei Estadual nº 10.666 de 28 de dezembro de 1995.

habitantes, conforme censo de Instituto Nacional de Estadística (INE) no censo de 2011. A Chuy em 1961[4], foi proferida como vila e em 1981[5] passou a ser declarada como cidade. E somente 2009, a partir da Lei 18.567, sobre descentralização política e participação cidadã, que Chuy se tornou município, tendo o seu primeiro prefeito para a gestão de 2010-2015.

Chuy é separada da cidade brasileira vizinha do Chuí apenas por um canteiro na Avenida Internacional, de apenas dois metros, que a corta de ponta a ponta, delimitando assim, a fronteira. Do lado brasileiro da via de mão dupla é o Chuí, o qual possui como rua principal a Avenida Uruguai, onde é predominante os comércios de árabes-palestinos. Do outro lado da via, também de mão dupla, é o município uruguaio Chuy, que possui como rua principal a Avenida Brasil, na qual o comércio prevalecente é o de *free-shops*, zona franca do Uruguai, que surgiu na década de 1990.

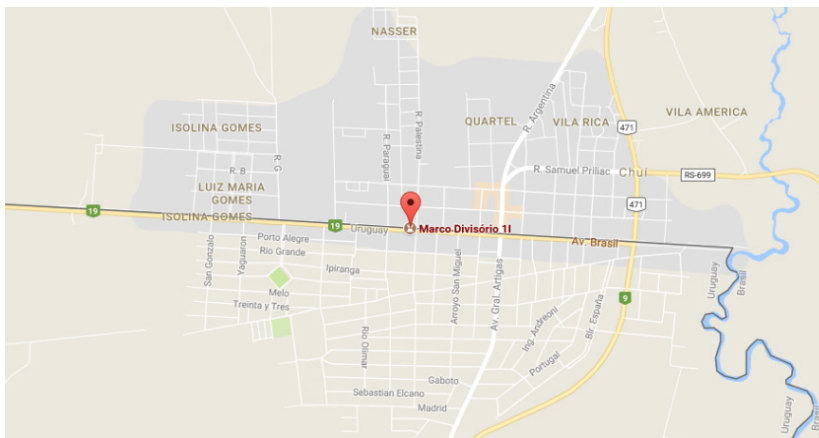
A partir de dados coletados na Prefeitura Municipal do Chuí/RS, justifica-se que, pela situação de fronteira, de limite e pela proximidade que irmana o desenvolvimento econômico e cultural do Chuí brasileiro sempre esteve ligado ao Chuy uruguaio. A atividade principal de seu povo é o comércio e este povo é formado por uma mistura de etnias e nacionalidades que, juntos promoveram o crescimento regional durante todo o século XX, sendo por isso, contemplados com a emancipação municipal em 1995.

A população árabe-palestina, conforme constatado em uma aproximação com o campo, em sua grande maioria, fixou residência no lado brasileiro da fronteira. Outra peculiaridade é que a cidade de Chuí é um dos municípios com o maior percentual de palestinos no Brasil, totalizando uma média de 7% da população municipal. Sendo assim por ser uma comunidade substancialmente grande, estes possuem um representante, o qual responde pela comunidade em diversos assuntos. Conforme dados do censo de cidades brasileiras do IBGE em 2010, os imigrantes no Chuí/BR constituem-se de 833 pessoas, sendo destes 423 do sexo masculino e 460 do sexo feminino.

4 Determinada vila pela Ley nº 12.887 de 29 de junio de 1961.

5 Determinada cidade pela Ley 15.227 de 11 de deciembre de 1981.

Entretanto, Chuí e Chuy formam uma única cidade localizada entre as duas aduanas internacionais. Bento (2012) as denomina cidades-irmãs, porque são duas cidades, de dois Estados diferentes, que formam uma única cidade, divididas por uma linha imaginária que atravessa ruas e bairros, conurbando-se. Do alto, se enxerga uma única cidade, é uma cidade binacional.

Figura 1 - Mapa dos municípios de Chuí-Chuy

Fonte: Google Maps (2017).

Nesse sentido, confere-se que as cidades de Chuí e Chuy são cidades irmãs, distintas pelo marco divisório imaginário, que atravessa ruas e bairros, utilizadas de forma cotidiana por todos da região, principalmente os moradores das cidades fronteiriças Chuí e Chuy. Em suma, são territórios distintos administrativamente, mas coirmãs sociais, nas quais convivem brasileiros, uruguaios e imigrantes árabes.

3. A imigração árabe na região fronteiriça de Chuí e Chuy

O que torna a fronteira de Chuí e Chuy ainda mais peculiar, além do fato de ser uma cidade binacional, é a presença de outras comunidades que chegaram à região fronteiriça durante o século XX, oriundas principalmente do Líbano e da Palestina, que, mesmo mantendo um forte vínculo com a sua cultura e costumes,

adequaram-se economia e a cultura da fronteira.

Ao historiar a migração árabe na região de fronteira, baseado na dissertação de Alves e Cadoná (2015), fora constatado dois fluxos migratórios. O primeiro fluxo migratório é composto por sua maioria de sírio-libaneses que chegaram à fronteira pelo Porto de Santos e pelo Porto de Montevidéu, motivados pela ideia de encontrar na fronteira uma região ~~prospera~~ próspera para atividades comercias. Deste primeiro ciclo, poucos sírio-libaneses encontram-se vivos, uma vez que esta migração se deu no final do século XIX e início do século XX.

O segundo fluxo migratório também iniciou no século XX, entretanto se intensificou a partir de 1948, com a criação do Estado de Israel, e, depois, em 1967, com o início do conflito entre Israel e Palestina. Este segundo fluxo, historicizado por Jardim (2016), é precisamente de famílias palestinas que emigraram forçadamente, precipitada denominada *Nakba*[6]. A imigração oriunda da Palestina inicialmente apontou para países limítrofes e nos anos seguintes, para lugares ainda mais distantes. É o caso da opção de muitas famílias palestinas ao optar pela cidade do Chuí, limítrofe do Chuy, encontrando na fronteira Brasil- Uruguai, como uma oportunidade comercial de se estabelecer.

Em ambos os fluxos migratórios, os sírio-libaneses e os palestinos deram início a vida profissional como mascates[7] e, após, expandiram os seus negócios.

> O comerciante árabe tem algumas características que estão presentes, independentemente da geração e da origem (se sírio-libanesa ou palestina): ele é um comerciante que está sempre atento às negociações comerciais, ele pratica o comércio com base na negociação, na pechincha, na melhor oferta, na valorização do cliente; ele gosta do negócio popular e valoriza o trabalho. E a característica mais marcante no comerciante árabe é a valorização da sua família: o "comércio" é para a família. (ALVES e CONODÁ, 2015, p. 80).

No Chuí brasileiro e no Chuy uruguaio é possível identificar estes comércios e estas famílias, que, segundo Bento (2012),

6 Nakba é uma palavra árabe (النكبة) que significa "catástrofe" ou "desastre" e designa o êxodo palestino de 1948.

7 Mercador ambulante; vendedor que oferece mercadorias em domicílio.

embora não tenha havido um auxílio por parte do Estado brasileiro para a migração e instalação das pessoas provenientes do Oriente Médio, se estabeleceram em territórios brasileiros e criaram raízes, especificamente nas regiões de fronteira, impactando diretamente na cultura e na economia da região.

No que tange à cultura, conforme Alves e Cadoná (2015), é entendida como constituinte do ser humano em sociedade; cultura é o um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade. Nesse sentido, os palestinos fazem questão de transmiti-la a seus descendentes, como forma de preservar a sua tradição, sem esquecer a sua origem e a resistência política em busca de justiça pelas terras tomadas de seus pais e avós.

Outra constatação advinda da região fronteiriça Brasil-Uruguai, na perspectiva de Aseff (2014), é que de a presença árabe faz parte da identidade brasileira e uruguaia, que mesmo havendo preconceito com esta comunidade, por conta da desinformação e dos mitos que circulam, inclusive na mídia, a maioria da comunidade árabe possui ótimas relações com as demais, em um ambiente de tolerância e diversidade.

O imaginário da presença árabe na fronteira é diferente do imaginário em outras localidades do Brasil. O imaginário se dá em diversas formas, como por exemplo, árabes para os grandes centros, refere-se a sírios e libaneses que é a maioria comunidade que habita capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, mas quando fala-se em árabes na região fronteiriça do Brasil e Uruguai, refere-se aos palestinos.

Por fim, Aseff (2014) apura que o processo imigratório árabe libanês se diferencia do processo imigratório palestino que aconteceu no Uruguai e no Brasil no final do século XIX e início do XX, pois foi distinto do processo diásporo que ocorre atualmente nos países árabes. Os primeiros imigrantes sírios libaneses que deixaram suas casas viajaram por vários motivos, mas também por melhores condições de vida em uma terra que escolheram para viver, e como eles escolheram o seu destino, podem retornar a sua origem. Os palestinos, que habitam a fronteira sul do Brasil-Uruguai emigraram depois de 1948 e principalmente, logo após

1967 sendo obrigados a deixar sua família, seu lar e sua terra.

Conclusões

A dinâmica da população residente na fronteira em estudo é marcada pela livre circulação entre as cidades gêmeas Chuí e Chuy, e como já identificado, estes municípios são utilizados de forma regular por todos da região. Devido a esta realidade é que foi firmado o Acordo Fronteiriço, com o intuito de beneficiar as pessoas que residem nesta região fronteiriça. Este acordo permite-lhes trabalhar, morar, estudar e a ter acessos a serviços em ambos os lados da fronteira.

Além disso, é possível identificar relações históricas, sociais e comerciais estabelecidas entre os municípios em questão. A comunidade árabe-palestina ao migrar e estabelecer-se na fronteira em estudo, integrou-se à comunidade fronteiriça, resultando em um pluralismo cultural nestes municípios, ao unir de forma harmônica, a cultura brasileira, a cultura uruguaia e a cultura árabe em um mesmo espaço geográfico.

Tanto os sujeitos quanto a sociedade, estão em constante mutações, criando e recriando suas identidades, influenciadas pelo meio em que estão inseridas, que, neste caso, promove o encontro entre diversas culturas na fronteira Brasil-Uruguai, o multiculturalismo confere visibilidade a estas diferenças nas cidades gêmeas de Chuí e Chuy.

Por fim, identificamos as interações sociais humanas que se criam em um espaço geográfico delimitado próprio, como é o caso das cidades gêmeas da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, as quais são vistas pela população como uma só cidade. A fronteira geográfica, segundo Pucci (2010) é vivenciado pela sua população como um espaço comum binacional e não como um limite internacional de Estados.

Referências

ALVES, C. N.; CONODÁ, M. A. Imigração árabe e comércio de fronteira: uma análise da influência da cultura nas atividades comerciais desenvolvidas por imigrantes árabes na fronteira entre Santana do Livramento (Brasil) e Rivera

(Uruguai). **Redes** (St. Cruz Sul, Online). V. 20, nº 3, p.63-80. Santa Cruz do Sul. Dezembro 2015.

ASSEF, L C. Um olhar sobre a presença árabe na fronteira. **Estudios Historicos**. Año VI, número 12. Uruguay. Julio 2014.

ASSIS, G. O. **Mulheres migrantes no passo e no presente:** gênero, redes sociais e migração internacional. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 745-772, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v15n3/a15v15n3.pdf>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004**. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm>. Acesso em 05 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.239 de 26 de julho de 2010**. Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7239.htm> Acesso em 02 out. 2017.

BRASIL. **Lei Estadual nº 10.666 de 28 de dezembro de 1995**. Cria o município de Chuí. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.666.pdf > Acesso em 05 set. 2017.

BRASIL. **Portaria 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014**. Disponívelem:<http://www.lex.com.br/legis_25369237_PORTARIA_N_125_DE_21_DE_MARCO_D> Acesso em 05 set. 2017.

BENTO, F. R. (org.) **Fronteiras em movimento**. Jundiaí: Paco Editorial. 2012.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**: A era da informação: Economia, sociedade e cultura. Volume 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **MIN**. Faixa de Fronteira: Programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira (PPDF). 2009. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/documents/10157/67675/Programa+de+Promocao+de+Desenvolvimento+da+Faixa+de+Fronteira+-+PDFF.pdf/cd8c9e6a-a096-449b-826e-6ecb49744364> Acesso em 05 set 2017.

HALL, S. **Da diáspora**: Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE.** Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431710> Acesso em 07jul.2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **INE**. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy> Acesso em 18jul.2017.

GOOGLE MAPS. Município de Chuí/RS. Disponível em:<https://www.google.com.br/maps> Acesso em 25 jul.2017.

JARDIM, D. F. Palestinos: As redefinições de fronteiras e cidadania. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, n. 19, p.223-241, jul 2003.

JARDIM, D. F. Imigrantes ou Refugiados? As tecnologias de governamentabilidade e o êxodo palestino rumo ao Brasil no século XX. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, n. 46, p. 243-271, jul/dez. 2016.

MALOMALO, B. **Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil:** Políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009): Volume 2. 1 ed. Porto Alegre: Fi, 2017.

MARTINS, J. S. **Fronteira**: A degradação do outro no cofins do humano. 2. Ed. São Paulo: Contexto, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DO CHUÍ. História do município. Disponível em: <http://www.chui.rs.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2017.

PUCCI, A. S. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. FUNAG. Brasília/DF, 2010.

SANTOS, M**. Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6ªed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M; SOUZA M. A; SILVEIRA, M. L. **Território**: Globalização e Fragmentação. 4ªed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SILVA, J. M. Cultura e territorialidades urbanas. **Revista de História Regional**, [S.L], v. 5, n. 2, p. 9-37/jun. 2000. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2109/1590>. Acesso em: 19 jul. 2017.

STENNER, C. As diversas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, B. (Org.) **Fronteiras do Brasil**: diagnósticos e agenda de pesquisa para política pública, volume 2. Brasília: Ipea: MI, 2017. p. 63-82.

URUGUAY. **Ley nº 17.659 de 19 de junio de 2003**. Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños. Disponível em <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8062801.htm>. Acesso em 02 out. 2017.

URUGUAY. **Ley nº 12.887 de 28 de junio de 1961**. Elévase a la categoría de Villa, al pueblo Chuy. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6262402.htm>. Acesso em 06 set. 2017.

URUGUAY. **Ley nº 15.227 de 8 de deciembre de 1981**. Se eleva a la categoria de ciudad. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5999742.htm>. Acesso em 06 set. 2017.

Atuação de corporações estadunidenses no período ditatorial da América do Sul: uma análise dos casos Brasil-Paraguai

Jahde de Almeida Lopez[1]
Luan Corrêa Brum[2]

Este trabalho tem como propósito analisar a atuação, suporte e influência das corporações estadunidenses nos regimes ditatoriais na América do Sul. Para tanto, optou-se em delimitar o objeto aqui analisado, restringindo nossa análise a dois regimes em especial no caso o Brasil (1964-1985) e o Paraguai (1954-1989). Diante disso, busca-se examinar não somente a influência na conformação dos próprios regimes, como também os mecanismos aos quais teriam sido utilizados nesse relacionamento. A escolha por estes dois países encontra embasamento tanto no contraste existente entre eles em termos de expressividade na região, assim como pela diferença evidenciada em termos de desenvolvimento. Dito isso, estes dois países se apresentam como os melhores objetos a serem analisados, com o intuito de apontar para uma similaridade no que tange a atuação dos Esta-

1 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bolsista de Iniciação Científica da FAPERGS. E-mail: jahdelopez@gmail.com.
2 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bolsista de Iniciação Científica-CNPq. E-mail: luan.brum1996@hotmail.com.

dos Unidos, independentemente do grau de desenvolvimento ou dependência, assim como em relação a dissonância em termos de expressividade a qual possua estes países.

Para tanto o contexto internacional de Guerra Fria é imprescindível para uma compreensão maior sobre o cenário de atuação das respectivas corporações sob tais regimes. Uma vez que estes encontravam-se à deriva da Política externa de escala global empreendida pelos Estados Unidos, as próprias corporações se aproveitavam de tal ambiente para alcançar os seus objetivos (em sua maioria o lucro). A partir disso, pretende-se averiguar se é possível evidenciar uma linha geral de atuação destas corporações tanto em relação ao Brasil como ao Paraguai. Caso evidenciado tal linha geral de atuação, buscar-se-á denunciar não somente os mecanismos utilizados, assim como os atores e estratégias envolvidas. Em suma, independentemente das diferenças existentes entre ambos os países, em termos de expressividade e desenvolvimento regional, o que se busca analisar, é se há uma ocorrência similar na atuação das corporações que independa destes fatores distintos.

Percebe-se que, de modo geral a expansão de corporações se dá, tendo como interesse principal, apoderar-se das matérias primas do Terceiro Mundo. Fato este evidenciado na atuação das corporações na América Latina. Todavia, estás empresas necessitam ter à sua disposição governos os quais sejam ferozmente ditatoriais, acima de tudo, no que tange os confrontos com a massa trabalhadora, ou com o governo do Estado, no qual estas empresas possuem sedes principais, que na maioria das vezes, é o governo dos Estados Unidos. (TOSI, FERREIRA, 2014).

Partindo de uma análise preliminar, tem-se como hipótese a ser averiguada nesse trabalho, a de que existe a ocorrência de uma linha geral de atuação destas corporações em ambos os países, que acaba por nos constatar uma sequência de fatos similares em muitos sentidos. Em suma, está linha seria composta por quatro critérios, sendo eles: existência de capital de giro em primeiro lugar, mercado dependente, Governo submisso e o poder de persuasão, sendo que estes elementos necessitam de um contexto favorável, para que seja alcançado os fins almejados por tais corporações, tanto no Brasil como no Paraguai.

Ao se tratar de capital de giro em específico, estar-se-ia referindo-se a uma empresa a qual possua capital suficiente para deter um maior poder de penetração em países subdesenvolvidos. Enquanto que o mercado dependente corresponderia, aquele mercado no qual carece de desenvolvimento, encontrando-se mais suscetível a investidas externas. Diante disso, o governo submisso seria aquele ao qual atuaria em prol dos interesses de empresas estrangeiras, usando da repressão às massas como forma de atender às vontades das empresas. Todavia este processo acaba por gerar um grande poder de persuasão diante destes governos, uma vez que por se tratar de mercados dependentes do capital externo, seu campo de atuação se restringiria de forma exponencial diante destas corporações. No entanto, faz-se de suma importância destacar, que estes critérios não são autônomos, uma vez que necessitam da presença dos demais para alcançar os fins almejados.

Seguindo essa mesma linha argumentativa, Noam Chomsky afirma que:

> As oportunidades para o mercado e o acesso aos recursos são para os investidores estrangeiros e seus sócios locais, e as economias devem se expandir de um modo específico, protegendo "a minoria de opulentos da maioria". Os opulentos, enquanto isso, merecem proteção do Estado e subsídios públicos (CHOMSKY, 2002, p. 59).

Em termos de fontes, utiliza-se nesse trabalho de bibliografia especializada, documentos oficiais dos governos, fontes primárias e dados macroeconômicos como índices de investimento externo diretos realizados nos respectivos países analisados nessa pesquisa.

Como metodologia neste estudo, optou-se por uma análise comparativa seguindo a mesma lógica de Sartori, que afirma "a comparação é um método de controle das nossas generalizações" [3](SARTORI, 1994. p. 29. Tradução nossa). Dito isso, considera-se este método como primordial para obtenção dos resultados pretendidos nesse trabalho. Em especial por se tratar de um contex-

3 "La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones" (SARTORI, 1994. p. 29).

to, no qual tem-se a existência de inúmeras ditaduras, a utilização da forma comparativa, se faz como melhor maneira de proceder uma análise, que tenha por objetivo evitar qualquer tipo de generalização.

Uma análise que não busque evidenciar às particularidades de seu objeto de estudo, pode acabar sendo incompleta. Tratar dois objetos de antemão como homogêneos, tende a se configurar como um constrangimento para a análise, levando em consideração que estes países possuem diferenças que não podem ser excluídas de qualquer estudo, como por exemplo seus distintos contextos históricos, econômicos, políticos e sociais.

No que diz respeito a estruturação deste trabalho, na primeira seção será desenvolvido melhor as principais características do contexto internacional. Para assim então adentrar de modo objetivo no processo de instalação das ditaduras em ambos os países, buscando entender de que modo o contexto internacional influenciou no contexto interno destes países. Na segunda seção será desenvolvido de forma clara o núcleo deste trabalho, isto é, a atuação, suporte e influência das corporações a partir dos critérios aqui instituídos. Por fim, será analisado de modo comparativo a atuação das corporações estadunidenses sob os regimes ditatoriais tanto do Brasil quanto do Paraguai.

1. Contexto internacional

Quando se trata de analisar a atuação dos Estados Unidos em relação a América Latina, percebe-se que o mesmo sempre se fez presente, especialmente em matéria de segurança. O continente latino americano sempre foi visto pelos EUA como uma região a qual deveria ser protegida de quaisquer ameaças externas, uma vez que esta representaria uma ameaça direta a segurança estadunidense (SCHOULTZ, 2000). Tal atuação mais assertiva em relação ao continente data antes mesmo dos Estados Unidos ascender como superpotência. O que teria acontecido apenas ao final da Segunda Guerra Mundial (PECEQUILO, 2011).

Enquanto que na esfera de interesses econômicos, os Estados Unidos por muitas as vezes buscaram mantê-los salvaguardados na região. Como destaca Schoultz, para que a economia dos EUA

pudesse alcançar um desenvolvimento considerável, seria necessário obter acesso ao mercado da América Latina (SCHOULTZ, 2000). Diante disso, percebe-se que o interesse em termos de segurança encontra-se estritamente relacionado com os seus interesses econômicos na região. Ou seja, proteger o continente de qualquer possível ameaça externa, possibilitaria que os Estados Unidos mantivessem seu mercado protegido.

No que diz respeito a política externa estadunidense, está é conformada por um arcabouço de elementos que ousam se repetir em sua atuação. Fato este, que ajuda a compreender de modo mais claro não somente o contexto ao qual se propõe desenvolver aqui, como também a atuação dos Estados Unidos e de suas corporações. Dito isso, deve-se entender tais elementos como um guia na atuação dos Estados Unidos em relação a América Latina durante a Guerra Fria. Período este no qual o Sistema Internacional (SI) se configurou como bipolar, uma vez que existia apenas duas potências dominantes e seus distintos modelos político e econômicos, de um lado os Estados Unidos (democracia-capitalismo), e do outro a União Soviética (autocracia-socialismo). Diante disso, ambos buscavam estabelecer no globo as suas zonas de influência (PECEQUILO, 2011).

Em 1947 durante a administração do presidente Truman é desenvolvida e implementada uma política de contenção. Tal política tinha como fim impedir a disseminação do comunismo em escala global, restringindo com isso quaisquer influências soviéticas (NICKSON, 2014). No entanto em um primeiro momento a mesma não abarcava a América Latina, pois entendia-se que está região não representava uma ameaça. Diante disso, as atenções dos EUA encontravam-se centradas na Europa. Todavia, o ambiente percebido na Europa, veio a influir para que o "temor vermelho" viesse a decair sob a América Latina pela primeira vez (SCHOULTZ, 2000).

Para tanto, as atenções são voltadas de modo direto para a América Latina a partir de dois acontecimentos em especial. O primeiro deles diz respeito a primeira manifestação de uma ameaça comunista na América Latina, no caso na Guatemala. Enquanto o segundo corresponde as tensões presenciadas durante a visita do Vice-Presidente dos Estados Unidos a Venezuela (PECEQUILO,

2011). É diante destes dois momentos em especial, que a América Latina ganha foros de atenção na política externa estadunidense.

Durante este período, ganha força a percepção por parte dos EUA de que se faria necessário não somente estabelecer relações com ditadores de ideologia anticomunista, com também combater qualquer instabilidade na região (SCHOULTZ, 2000). Tal percepção acaba partindo da tese de que, um ambiente de instabilidade seria mais propicio para a disseminação do comunismo. E que além disso, a figura dos ditadores seria a melhor alternativa no curto prazo para evitar este ambiente.

A partir disso, os Estados Unidos empreenderam diversos investimentos na região, buscando não somente obter apoio de tais líderes, como também desenvolver um contexto que fosse mais favorável aos seus interesses (e das suas corporações). Em suma, estás se apresentam como as principais características deste contexto internacional de Guerra Fria, no que diz respeito a atuação dos Estados Unidos em relação a América Latina.

2. Instalação da ditadura no Paraguai (1954)

De fato, o contexto internacional funciona como um importante mecanismo no sentido de melhor compreender a instauração dos regimes militares nos respectivos países. No caso do Paraguai mais especificamente, percebe-se que o ambiente de instabilidade evidenciado no país se apresentava como uma ameaça aos olhos dos Estados Unidos. Fato este que corroborou para que os Estados Unidos instituíssem uma postura mais assertiva em relação ao mesmo. Como já mencionado nesse trabalho, um ambiente de instabilidade era visto pelos EUA como um ambiente propicio para a disseminação do comunismo.

Em relação ao Paraguai, tal instabilidade acabava por assumir foros de acentuadas preocupações. Uma vez que, num período de aproximadamente sete anos este país já havia vivenciado sete mudanças de presidentes (MORA, 1995). Em meio a este cenário que os Estados Unidos decidem por tomar uma postura mais ativa em relação ao Paraguai. Para tanto, como estratégia utilizou-se de uma clara ajuda ao Partido Colorado, provendo a este partido uma significativa ajuda econômica. Diante disso formou-se

uma coalizão entre este partido e as forças armadas, sendo está liderada pelo presidente Higinio Moríngo (NICKSON, 2014).

No que diz respeito ao Paraguai, percebe-se que a estratégia dos Estados Unidos estava mais centrada em considerações militares e estratégicas, do que em interesses puramente econômicos (NICKSON, 2014). Sendo assim, se faz possível evidenciar que a queda deste país para o comunismo acabaria por representar uma grave ameaça para a área do Cone Sul, causando com isso, sérios prejuízos para os interesses norte-americanos.

Além dos fatores aqui mencionados, havia uma outra preocupação para os Estados Unidos em relação ao Paraguai. Está dizia respeito a aproximação deste país com o governo argentino de caráter antiamericano do presidente Juan Domingo Perón. Tal aproximação acabava indo de encontro aos interesses estadunidenses na região.

Todavia, em meio a este cenário de constantes ameaças aos objetivos dos Estados Unidos, em especial, pelo contexto de instabilidade, ameaça comunista e a aproximação com o governo argentino, é que os Estados Unidos decidem em fazer algo em relação a isso. Diante disso, o governo dos EUA veio a apoiar o golpe que tirou do poder o presidente Federico Chaves, para colocar em seu lugar o general Alfredo Strossner em maio de 1954 (NICKSON, 2014). Em suma, a estratégia estadunidense consistia em retirar do poder um presidente não alinhado as suas políticas para colocar um ditador que fosse alinhado, para que assim então pudesse manter salvaguardados os seus interesses no país.

3. Instalação da ditadura no Brasil (1964)

O golpe sofrido pelo Estado brasileiro em 1964 se encontra totalmente imerso dentro do contexto internacional marcado pela Guerra fria e a caçada dos Estados Unidos aos comunistas. No ano de 1960 o Brasil passa por um processo eleitoral onde Jânio Quadros sai Presidente da República. Após 206 dias de um governo conturbado Jânio Quadros renúncia ao cargo de Presidente da República deixando o poder para seu vice João Goulart.

João Goulart encontrava-se em viagem à China comunista, quando retorna assume a presidência no meio de uma crise cons-

titucional onde o poder político encontrava-se extremamente dividido. Diante disso, o mesmo assumia o poder com grande apoio das áreas sindicalistas e ainda da corrente nacionalista militar (RAPOPORT, LAUFER, 2000). Para que pudesse assumir ao poder, Goulart foi submetido a um regime parlamentarista tendo seus poderes presidenciais minimizados.

Insatisfeito com tais medidas impostas, Goulart por intermédio de um plebiscito levado ao povo consegue restituir o presidencialismo dentro da República brasileira derrotando as imposições do congresso nacional. Após a restituição do presidencialismo, Goulart inicia um processo de formação da sua base presidencial, a mesma era totalmente voltada ao reformismo e ao nacionalismo priorizando o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Uma de suas principais medidas era a instituição de uma reforma agrária a qual não se concretizou até os dias atuais.

O fato era que, Goulart possuía a vontade de implantar aspirações nacionais de desenvolvimento e independência as quais deixavam o Brasil mais próximo de um viés soviético (RAPOPORT, LAUFER, 2000). Ele desejava implementar, no cenário internacional um Brasil coexistente entre as superpotências e ainda obter uma independência em relação aos Estados Unidos. Com essa afronta aos EUA em plena Guerra Fria, Washington passa a se atentar ainda mais as conturbações políticas do Estado brasileiro e na interferência que as mesmas causavam em seus planos para a América Latina.

No ano de 1961 Goulart reestabelece relações com a União Soviética e ainda vai contra as sanções requeridas pelos Estados Unidos contra Cuba. Tais fatos se configuram como o início da preparação, ou seja, o pré-golpe. É nesse período que o governo norte-americano passa a apoiar a oposição de Goulart constituída por latifundiários e donos de empresas e ainda, passa a financiar instituições como o IPES (Instituto de Pesquisas Sociais) e o IBAD (Instituto brasileiro para Ações Democráticas) para o fortalecimento dos grupos contra o governo.

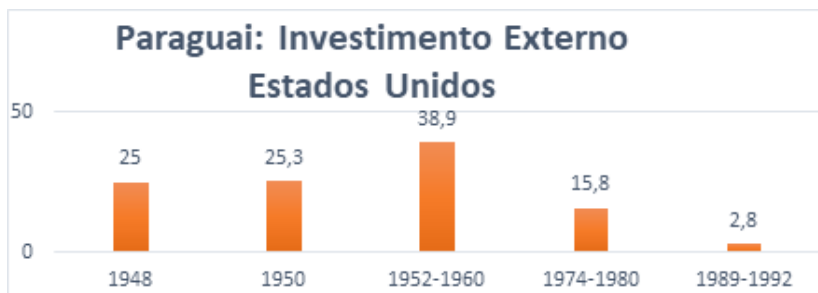
A desestabilização do governo se dá com a eleição de ministros pró Estados Unidos, e o desmanche da base feita por Goulart. É diante da desorganização governamental e com a organização norte-americana que ocorre a derrubada do governo de Goulart

com a desculpa de uma possível tomada comunista no Brasil. Dentro desse cenário, ascende ao poder Castelo Branco, que assume a presidência da Ditadura civil militar brasileira e com isso temos o fim das liberdades democráticas, a repressão e o terror como política de Estado as quais foram formuladas por meio de uma arquitetura norte-americana a qual implantou uma estrutura legislativa, que dava sustentação ao regime militar. (PRIORI, POMARI, AMÂNCIO, IPÓLITO, 2012)

4. Atuação, suporte e influência das corporações no Paraguai

A consolidação da influência estadunidense no Paraguai se faz mais assertiva em meados de 1947. Durante este momento se evidencia um claro incremento dos vínculos comerciais e dos fluxos de capital advindos dos Estados Unidos em relação ao Paraguai (MORA, 1995). De fato, este aumento exponencial é em muito explicado pelo próprio contexto, no qual os Estados Unidos creditavam a ajuda econômica como uma estratégia para manter a sua influência na região, afastando com isso quaisquer possíveis ameaças comunistas.

Todavia, uma onda ainda maior de investimentos advindos dos Estados Unidos é flagrada no período próximo ao golpe militar no Paraguai, e posteriormente ao mesmo, durante os primeiros anos de regime. Tais afirmações ficam mais evidentes ao se analisar os dados abaixo (Gráfico 1).

Gráfico 1: Investimento externo dos Estados Unidos em relação ao Paraguai

Fonte: Os autores, com base em Mora (1995, p. 234).

A partir de tais dados percebe-se, que no período próximo ao golpe, e após a sua concretização em 1954, há um acentuado aumento do investimento externo dos Estados Unidos no Paraguai. Este investimento se reduz posteriormente em compasso com os acontecimentos internacionais. Isto é, conforme a guerra fria se encaminhava para fases de menor acirramento entre os dois grandes eixos em disputa, menor se evidencia a parcela de investimento dispendida no Paraguai.

Para tanto, em meio a este ambiente de maiores tensões, conforme os EUA emprestavam dinheiro, maiores eram as concessões e privilégios outorgados pelo regime paraguaio para as empresas estadunidenses. A exemplo disso, tem-se a lei número 246 sancionada em 1955, logo após Strossner ter assumido o poder do país. Tal lei estabelecia um acordo ainda mais privilegiado para o capital estrangeiro (CASANOVA, 1977). Em outubro do mesmo ano, ambos os países acabaram por assinar um acordo de segurança para os investimentos dos Estados Unidos no Paraguai. Mediante este acordo os ativos das empresas norte-americanas estariam a salvo de qualquer eventual nacionalização ou expropriação, e caso houvesse alguma perda por revolução ou convulsões políticas o Paraguai teria que reembolsar as empresas (MIRANDA, 1987).

Uma das empresas que vieram a ser mais beneficiadas nesse contexto veio a ser a norte-americana Pure Oil Company (empresa petrolífera). A mesma em questão obteve do regime de Strossner uma concessão de 6 milhões de hectares de terras. Em relação a tal corporação reside ainda um fato no mínimo emblemático. Este diz respeito, ao fato de que, logo após ser recebida esta concessão pela Pure Oil Company, o Subsecretário de Assuntos Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, Henry Holland, renuncio ao seu cargo público, e assumiu a frente da empresa (CAZAL, 1981). Percebe-se diante disso, um claro lobby político-econômico vivenciado nesse relacionamento.

Como resultado deste quadro de privilégios outorgados sem quaisquer precedentes, o Paraguai se viu sem muito espaço de manobra. Este cenário fica mais evidente, ao se analisar o mercado petrolífero ali instalado. Durante o período que vai de 1944 a 1986 constata-se que este mercado esteve dominado por corpo-

rações norte-americanas, mas especificamente 67% do mercado era dominada por tais empresas (ORTEGA, 2009). Diante disso, este país se viu em uma situação de completa dependência. Ou seja, uma vez ali instalada tais empresas, as mesmas geravam um alto número de empregos, o que criava por si só um ambiente de dependência mútua, não se fazendo possível desmantelar todas estas corporações.

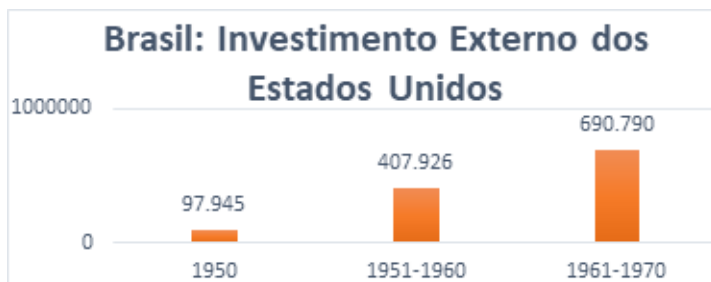
5. Atuação, suporte e influência das corporações no Brasil

Após a estruturação, com ajuda do governo norte-americano, do regime militar brasileiro é evidente a utilização de influência e poder do governo americano sobre o brasileiro para se beneficiar e ainda lucrar. Esta parte tende a demonstrar que a influência e poder dos Estados Unidos sobre diversos países da América Latina se estabelece a partir de quatro pilares extremamente interligados.

Para se entender a instituição desses pilares se faz necessário obter um contexto favorável para determinadas ações. É fato que por conta de todo auxílio e suporte o governo americano conduzia as políticas brasileiras a seu favor já que, "o Brasil passa a aceitar tal condição, deixando de ser provedor para ser receptor. O Brasil, por sua vez, aceitou o jogo que lhe foi imposto. Talvez não lhe restasse outra alternativa ou lhe faltasse vontade de vencer" (RUDOLF, 1997, p. 09). Tendo assim um contexto formado favoravelmente para o ganho singular dos Estado Unidos. Com a institucionalização de um contexto favorável temos um padrão na necessidade de oferecer capital de giro ao país dominado. De acordo com dado do Banco central do Brasil, o capital investido pelo governo norte-americano no Brasil no ano de 1950 era de 97.945 passando para 407.926 entre 51 e 60 e dando um pulo exponencial nas décadas da ditadura para 690.790. Como se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Investimento externo dos Estados Unidos em relação ao Brasil

Brasil: Investimento Externo dos Estados Unidos

	1950	1951-1960	1961-1970
	97.945	407.926	690.790

Fonte: Os autores, com base em dados do Banco Central do Brasil.

Esse financiamento foi fundamental para assegurar contratos particulares e efetivar a dominação e os outros pilares do processo de exploração dos Estados Unidos sobre os países latinos. Após o massivo investimento em Capital de giro se cria um mercado dependente e submisso ao dono do seu capital de giro. Como exemplo disso, de 1966 a 1970 cinquenta e dois por cento da indústria brasileira era controlada por multinacionais norte-americanas, além disso o número de empresas subsidiária de grandes corporações dos Estados Unidos aumentavam de maneira agressiva, ao passo que deterioravam as indústrias nacionais do Brasil.

Para que fosse possível a aceitação de determinadas medidas sem nenhuma contraposição, se tem o terceiro pilar, que seria a instalação e a manutenção de um governo submisso o mesmo constata ainda o poder de persuasão instituído com a implementação de todos os pilares das suas diversas maneiras. Como fatos efetivos de um governo submisso, podemos observar como exemplo o caso da CONSULTEC que possuía fundadores e representantes alocados em cargos no governo brasileiro, os mesmos usavam sua empresa para facilitar a instalação e o crescimento de empresas americanas em solo brasileiro. Além disso, se tem a alteração do código de minas em favor da participação e da liberdade de atuação do capital estrangeiro na exploração de minério no brasil (SILVA, 2013). Como última exemplificação e confirmação do que foi exposto temos logo após à posse do governo militar a aprovação do Decreto-Lei de número 5, que retirava a exclusividade do estado em construir instalações portuária e ferroviárias abrindo

para que a iniciativa privada pudesse alterar suas infraestruturas de maneira pública ou privada.

Dessa forma, observamos que está linha geral de atuação se torna padronizada e totalmente interdependente, sendo que sem algum dos pilares não ocorre possibilidade de êxito na manutenção de grandes lucros, na expansão de empresas, no domínio de um Estado sobre o outro e ainda nos usurpadores objetivos americanos sobre a América Latina.

6. Análise comparativa dos casos do Brasil e Paraguai

Em nossa análise buscamos por privilegiar o modo comparativo em se proceder a pesquisa. Entendo que esta é a melhor forma de estabelecer um controle sob nossas generalizações (SARTORI, 1994). Em meio a isso, levamos em consideração não apenas as particularidades de ambos os objetos, mas também, por conseguinte as suas possíveis semelhanças. Diante disso, a partir da estruturação de certos critérios, pudemos apontar uma linha geral de atuação das respectivas corporações sob os regimes ditatoriais, tanto do Brasil (1964-1985) quanto do Paraguai (1954-1989).

Para tanto num primeiro momento explicitou-se as suas diferenças, que em muito são explicadas pela expressividade e os distintos contextos de ambos os países. Nessa mesma linha, percebe-se que a preocupação delegada pelos Estados Unidos a esses países era distinta em diversos fatores. Porém a atuação das corporações estadunidenses desconsiderava as particularidades, uma vez que mantinha uma linha geral de atuação, se aproveitando de um contexto favorável para os seus interesses.

Em suma, uma vez tais empresas possuindo capital de giro suficiente, as mesmas buscavam penetrar em países subdesenvolvidos. Logo após realizada tal penetração, estás empresas buscavam fortalecer as suas investidas se aproveitando do quadro dependente destes mercados. Diante disso, as mesmas aproveitavam-se ao máximo dos benefícios concedidos por tais governos submissos, alinhados aos interesses dos Estados Unidos. Além disso, tais governos utilizavam da repressão às massas como forma de atender às vontades das empresas norte-americanas. Todavia, este processo descrito acaba por desenvolver um grande po-

der de persuasão de tais corporações sob os governos. No entanto, todos estes critérios aqui estabelecidos, não são autônomos e encontram-se submetidos a um contexto internacional favorável, para que os mesmos possam alcançar os seus fins almejados. Abaixo segue um fluxograma explicativo dos seguintes critérios:

Figura 1 - Critérios de análise

Capital

Poder de persuasão

Contexto

Mercado dependente

Governo submisso

Fonte: Elaboração própria

Partindo de tais critérios, foi possível observar a existência de determinados fatores aos quais nos indicam uma atuação similar das corporações estadunidenses nos respectivos países, como por exemplo: governo ditatorial alinhado aos interesses dos Estados Unidos, num período ao qual o SI configurava-se de forma bipolar (EUA x URSS); claro aumento de investimentos advindos de Washington de forma direta, como indireta por intermédio de suas instituições e corporações privadas; concessões dos governos do Brasil, assim como do Paraguai em prol dos interesses das empresas estadunidenses; criação de decretos-leis em favor das necessidades destes atores privados e por fim uma evidente constatação de lobby político-econômico.

Conclusões

Levando em consideração a complexidade da temática, optou-se pela escolha de dois países com distintos graus de expressividade. Para tanto, como forma de viabilizar tal análise, utilizou-se

do modo comparativo. Partindo disso, foi possível evidenciar a partir deste trabalho, que independentemente do nível de desenvolvimento ou de expressividade entre ambos os países, a atuação das corporações estadunidenses acabou por seguir uma linha geral de atuação.

Em suma, as mesmas se aproveitaram de um contexto favorável, para alcançarem os seus principais objetivos nos respectivos países, se apoderando de todos os recursos, e alcançando o seu objetivo primordial, no caso o lucro. No entanto, para que isso fosse possível, se utilizaram das faculdades de governos ditatórias alinhados aos interesses dos Estados Unidos, para manter salvaguardados os seus privilégios, e, por conseguinte o ambiente propicio no qual as mesmas desfrutavam.

Referências

CASANOVA, P.G. (1977). **América Latina: História de Medio Siglo**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2003. 565 p.

CAZAL, J.A. (1981). Paraguay: de la independencia al oprobio. **Nueva Sociedad** Nro, nº 53, p. 113-122, 1981.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas:** neoliberalismo e ordem global. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MIRANDA, A. EE.UU Y EL REGIMEN MILITAR PARAGUAYO (1954-1958). Assunção: El Lector, 1987. Disponível em: <http://www.portalguarani.com/856_anibal_miranda/16371_eeuu_y_el_regimen_militar_paraguayo_1954_1958__compilacion_de_anibal_miranda.html> Acesso em: 24 jul. 2017.

MORA, F.O. (1995). Poder duro y poder blando: la influencia em las relaciones Estados Unidos- Paraguay. **Foro Internacional- Colmex**. Nº 2, p. 219- 261.

NICKSON, A. La Guerra Fría y El Paraguay. Asúncion: **El Lector**, 2014. p 11- 25.

ORTEGA, R, G. **Extractivismo em el Chaco Paraguayo**: Um estúdio exploratorio: BASE- IS, 2013.

PECEQUILO, C. S. **Continuidade ou Mudança**: a Política Externa dos Estados Unidos. Tese de doutorado apresentada ao FFLCH, USP, São Paulo, 1999.

PRIORI, A. et al. **História do Paraná**: séculos XIX e XX [online]. Maringá: Eduem, 2012. A Ditadura Militar e a violência contra os movimentos sociais, políticos e culturais. p. 199-213.

RAPOPORT, M. LAUFER, R. **Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina:** Os golpes militares da década de 1960. **Brasil Política Internacional**. V. 43,

nº1, 2000, p. 69-98.

RUDOLF, K, M. **A ditadura dos cartéis** – Anatomia de um subdesenvolvimento; Civilização brasileira. 1977 impresso no Brasil.

SARTORI, Giovanni. **"Comparación y método comparativo"** In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) La comparación em las ciências sociales Madrid: Alianza Editorial,1994, p.29-50.

SCHOULTZ, L. **Estados Unidos: poder e submissão**: uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru: EDUSC, 2000.

SILVA, R. **De Campos-Bulhões a Delfim**: Posição dos industriais diante da política econômica. Campinas, 2013.

TOSI, Giuseppe, FERREIRA, Lucia organizadores. **"As multinacionais na América Latina**- Tribunal Russell II" João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p.236.